

**Юрий
ЛУЖКОВ**



**ПЪТЯТ
КЪМ ЕФЕКТИВНАТА
ДЪРЖАВА**

ЮРИЙ ЛУЖКОВ

ПЪТЯТ КЪМ ефективната държава



*План за преобразуване на системата на
държавната власт и управлението на
Руската федерация*



ФОРУМ „БЪЛГАРИЯ-РУСИЯ“
БЪЛГАРО-РУСКИ ИНФОРМАЦИОНЕН ПУЛ

СОФИЯ 2002

*В книгата са използвани материали, представени от
членовете на Работната група на Държавния съвет на РФ,
за подготовка на необходимите предложения относно
системата на органите на държавна власт и управлението в
Руската федерация*

отговорен редактор
Светлана Шаренкова

превод
Татяна Балова

ISBN 954-90985-5-9

© БРИП ООД, 2002

ОТ БЪЛГАРСКИЯ ИЗДАТЕЛ

Приятелите на Русия в България познават добре кмета на Москва Юрий Лужков. За десет години той преобрази руската столица и стана един от най-влиятелните държавници и политици на стремително променящата се огромна страна. Лужков е уважаван в България и заради осезаемата му роля във възраждането на взаимноизгодните връзки между нашите страни и народи.

Първата книга на Юрий Лужков, която Българо-руският информационен пул издаде е с интригуващото заглавие „Руските закони на Паркинсън“. Тя е един остроумен отговор на въпроса как „загадъчният“ руски характер влияе на деловите качества, на трудовите навици и на житейската етика на руснаците.

Новата книга на кмета Лужков „Пътят към ефективната държава“ е своеобразно продължение на тази тема. В нея читателят ще открие един реалистичен и научнообоснован план за усъвършенстване на държавната власт и управлението в Руската федерация в условията на XXI в. Натрупал огромен практически опит на управляващ, авторът успява да очертае ефективния модел на изпълнителната власт в съвременна Русия и да формулира основните принципи в дейността ѝ. Като се има предвид многонационалния характер на руската държава, нейното федерално устройство, сложните и противоречиви взаимоотношения по вертикалата на властта, динамиката и дълбочината на преобразуванията в цялата система това е един забележителен труд. И много полезен, тъй като отговаря на най-важната и насъщна потребност на руското общество – модернизацията. Навярно най-

убедителното потвърждение за това е фактът, че много от направените в книгата изводи и обобщения намират отражение в политиката, която президентът Владимир Путин провежда начело на Руската федерация.

Убедена съм, че тази книга ще бъде полезна за българските държавници, политици и ръководители от всички нива на властта. Защото в нея те ще намерят отговори на въпросите, които ги вълнуват, тя ще им подсказва верни пътища за решаване на сходни проблеми, ще стимулира техните собствени усилия за обновление. Книгата ще бъде интересна и за онези български граждани, които се вълнуват от съдбата на нашата страна, от укрепването на държавността, от развитието на гражданското общество, от решаването на тежките социални проблеми на местно равнище. И в крайна сметка – от повишаването на социалната справедливост и всеобщото благоденствие на обикновените хора.

Светлана ШАРЕНКОВА

Председател на Форум „България-Русия“,
Директор на Българо-руски информационен пул

СЪДЪРЖАНИЕ

<i>От българския издател</i>	3
<i>Към българския читател</i>	7
<i>Към читателя</i>	9
Ефективната държава. Идеология на държавно-строителство на новия етап в руската история	13
Съвременни задачи на организацията на властта и евентуални пътища за изграждането на ефективна държава	17
Президентът и „президентският модул за управление“ в системата на изпълнителната власт	28
Оптимизация на организационната структура и разграничаване пълномощията на федералните органи на изпълнителната власт	47
Усъвършенствуване на териториалната система на федералните органи на изпълнителната власт	67
Разграничаване на компетенциите между Федерацията и нейните субекти	83

Укрепване на взаимодействието между държавната власт и местното самоуправление	98
Осигуряване на единство в системата на държавната власт	114
Основи на ефективното държавно управление. Оптимизация на държавното управление в сферата на икономиката, финансите и социалното развитие	138
ПРИЛОЖЕНИЯ	187
МАТЕРИАЛИ	253

КЪМ БЪЛГАРСКИЯ ЧИТАТЕЛ

Връзките между Русия и България имат хилядолетна история и са издържали на какви ли не съдбовни изпитания. От личен опит знам, че и днес българите хранят най-добри чувства към Русия и смятат българо-руските взаимноизгодни отношения за една от основните предпоставки за разцвета на своята държава. Мога да ви уверя, че русите изпитват същата взаимна привързаност, топлина и уважение към България.

Преди 125 години благодарение усилията на руснаци и българи вашата страна се освободи от петвековното османско робство и започна наново да изгражда своята държава. Честването на този голям празник ще даде нов тласък в развитието на нашите отношения и ще демонстрира обичия ни стремеж към мирно и щастливо бъдеще.

Тази книга е опит държавната власт и управлението в Русия да се анализират от съвременни позиции. Въпреки че - за разлика от България - ние сме президентска република и многонационална федерация, надявам се книгата да бъде полезна за българите. В нея са разкрити начините за укрепване на взаимодействието между централната държавна власт и органите за местно самоуправление, за повишаване ефективността на управлението на всички нива във властта. Показани са основните насоки в процеса на промени в държавните институции

и изграждането на модерна система за решаване на социалните проблеми.

Искам да вярвам, че за българския читател книгата ще има и известно познавателно значение, защото той ще може да добие ясна представа за състава и структурата на Руската федерация, за ролята на президента в системата на изпълнителната власт и за компетенциите на федералните субекти. Разгледан е също опитът на други страни и народи в повишаване ефективността на държавната власт и управлението.

Мисля, че книгата ще помогне на българите по-добре да се запознаят с основните цели и ценности на руската държава и руското общество и ще допринесе за взаимното разбирателство между нашите страни и народи.

Желая на приятелския български народ щастие и благоденствие.

Ю. М. ЛУЖКОВ



КЪМ ЧИТАТЕЛЯ

„Ние имаме нужда от велика Русия“, заявява Пьотр Аркадиевич Столипин още в началото на миналия век. И днес величието на Русия, израждането на могъществото и благоденствието ѝ е приоритетна задача за всички нас.

За Русия принципът на могъществото, принципът на силната държава винаги е имал особено значение. На обществото е необходима ефикасна, предсказуема и качествена държава, позволяваща да се отговори на въпросите, които я засягат. В противен случай не може да има елементарен социален ред, не са възможни никакви реформи и никакво развитие.

В края на ХХ век за съдбата на нашата държава настъпи един преломен момент. Тогава докъде с основание, докъде прекалено самонадеяно се отказвахме от миналото си и твърде малко се замисляхме какво трябва да бъде нашето бъдеще. Но днес, когато времето за революции свърши, дойде моментът да се стремим и най-после сериозно да се замислим и да обсъдим своето бъдеще.

Новият век категорично наложи своите условия и изправи световната цивилизация пред нови предизвикателства – екологични, демографски, културни, икономически и технологически. Виждаме как бъдещето на страната ни и човечеството като цяло се превръща във въпрос на напрегнато търсене и борба за нови основи, нови ценности и нови форми на развитие на обществото.

Много от глобалните проблеми се изправят пред нас по-остро и по-болезнено, отколкото пред другите нации. Ние бяхме сред първите, които се сблъскаха със заплахата на световния те-

роризъм и много по-добре от Запада разбираме повечето свързани с това проблеми. Налага се по нов начин да решаваме въпросите, засягащи многонационалния характер на руската държавност. Нов смисъл и нови подходи трябва днес да вложим и в развитието на руския федерализъм, който в зависимост от нашите действия и умения може да стане и ключ към успешното провеждане на държавните преобразувания, и източник на нови проблеми. Трябва по нов начин да гледаме на задачите по изграждането на гражданското общество и развитието на местното самоуправление. Решаващо значение придобиват за нас и задачите на структурното и технологическото преустройство на икономиката, проблемите на „зависимостта на развитието“, засилващата се глобализация на социално-икономическите процеси, интеграцията на Русия в този свят и търсенето на нашето достойно място в него.

Светът „става по-компактен“ и все по-прозрачен. Националните граници, политическите и социалните институции днес вече не могат да предпазят обществото от глобалните политически взаимодействия. Ние трябва ясно да осъзнаем, че сме част от световната цивилизация и че самоизолацията на страната ни е не само невъзможна, но и вредна. Напротив, този реален и голям опит в развитието, преодоляването на кризите, определянето и постигането на целите, които съществуват в „напредналите“ държави, е не по-малко ценен от нашия. Но когато говорим за изучаването на този опит, ние не говорим за непосредственото му пренасяне, а се стремим да го обмислим и да го използваме ефективно.

Днес въпросът за бъдещето на Русия е преди всичко въпрос за осъзнаване на целите и ценностите. Необходимо е да формулираме накъде и как да насочим силите си, да използваме знанията и уменията си, да намерим нови подходи към държавното строителство, нови социални и политически технологии, които ще позволят да отговорим на предизвикателствата на световната цивилизация и на предизвикателствата към нашето развитие.

Такъв беше и си остава комплексът от изходни идеи, които ме вдъхновяваха и които обсъждахме с руския президент Владимир Владимирович Путин, когато пристъпвахме към работата, резултата от която сега държите в ръцете си.

По инициатива на президента през септември 2000 година беше създадена Работна група на Държавния съвет на РФ по подготовка на необходимите предложения за изграждане на система от органи на държавната власт и управлението. Успяхме да сформираме колектив от съмишленици, които не само професионално, но и сърцато се отнесоха към предстоящите задачи.

Стремяхме се да разберем и анализираме как Русия и другите страни са решавали задачите на своето развитие в преломни исторически моменти. За мен и за всички нас това беше тежка работа – и заради дълбочината на самия проблем, който трябваше да решим, и заради обема на материала, който трябваше да анализираме, и най-важното – заради степента на отдаване на онези душевни сили, които изисква всеки труд, засягащ съдбините на родината ни.

В края на януари 2001 година представихме на руския президент доклада „Пътят към ефективната държава. План за преобразуване на системата на държавната власт и управлението в Руската федерация“, в който се опитахме да намерим отговори на поставените въпроси, да формулираме задачите и подходите към реконструкцията и оптимизацията на системата на държавната и най-вече на изпълнителната власт. Опитахме се да реализираме задачата, която ни постави президентът на Русия – да проведем инвентаризация на страната, да разберем какво и къде се случва и защо. В крайна сметка успяхме да разберем как изглежда и как трябва да работи ефективният модел на вертикалата на властта в държавата, как да ѝ се придаде правилна форма и дейността ѝ да се подчини на правилни принципи. Ние сме благодарни на президента, че той не отмина без внимание направените от нас предложения.

В труда, който написахме, ги няма привлекателните черти на „интересното четиво“, на хвърления с любопитство поглед към историята и съвременността. Но ние сме убедени, че той може и трябва да предизвика интерес у сериозните хора, които зад външния блясък на историческите анекдоти за „чудачествата“ на Иван Грозни или на Петър Велики са способни да видят картината на формирането на държавата Русия, а зад външния блясък на Александър I – мъдростта на царя, който не е попречил на фелдмаршал Кутузов да приема правилни решения за защитата на страната. Тази книга е по-скоро покана към диспут, диалог, обсъждане. Ние бихме сметнали задачата си до голяма степен реализирана, ако мислещите хора на Русия, използвайки този материал като катализатор, биха започнали да решават въпросите на държавното устройство истински, от научни позиции.

Убеден съм, че публикуването на доклада „Пътят към ефективната държава“ ще послужи за популяризиране на актуалните задачи на държавното строителство, ще позволи да се проведе задълбочена и съдържателна дискусия по тези въпроси. А това е необходимо, за да могат всички граждани на Русия да бъдат съавтори и сътрудници на държавната власт в делото за възраждането на нашата родина.

Нека да обичаме и да пазим Русия. И да работим много за нея. Само това ще ни позволи да създадем своето бъдеще.

12 март 2002 г.

Ю. М. ЛУЖКОВ

ЕФЕКТИВНАТА ДЪРЖАВА. ИДЕОЛОГИЯ НА ДЪРЖАВНОТО СТРОИТЕЛСТВО НА НОВИЯ ЕТАП В РУСКАТА ИСТОРИЯ

В историята на държавното строителство в Русия ясно се проследяват два основни определящи процеса, които се редуват.

От една страна, исторически руската държава е осъществявала по-широки функции, отколкото другите европейски държави. Обширните пространства, изискващи значителни и координирани усилия за усвояването им, етническото многообразие, особеностите на националния характер – всичко това е спомагало за укрепването на държавата като организиращо начало, призвано да осигури териториалната цялост и външната сигурност, да създаде приемливи форми за съвместно съществуване на различните етнически, религиозни и културни общности.

Само укрепването на държавата е можело да събере в едно огромните и разнообразни територии и което е като че ли най-важното – да направи от тях нещо цялостно, твърдо управляемо от един център. Избирайки този път, държавата се е движела по него бавно, понякога трудно и с отстъпления, но, общо взето, последователно и неотклонно.

В началото на XIX в. в Русия се оформя така наречената линейна система на властта, която обхваща всички

сфери на държавния живот. Страната се управлява чрез дейността на строго централизираните министерства, имащи свои отделения в губерниите. Регионите, намиращи се по мнението на правителството в „особени условия“ – гранични или населени предимно от малки народи на империята, освен под обичайното управление се поставят и под контрола на генерал-губернатори, имащи извънредни пълномощия. Тази система, колкото и тровава да изглежда, оправдава себе си. Тя помага на централната власт в края на XVIII – първата половина на XIX в. да стабилизира положението и да постигне значителни успехи във външната си политика.

Още тогава обаче, когато „линейната система“ пуска корени, най-далновидните държавни дейци започват да усещат нейните недостатъци.

Така например М. М. Сперански в прочутия си „План за преобразуване на държавата“, създаден по поръчка на Александър I, посочва, че при всички свои безспорни достоинства, системата, действаща изключително в общодържавен интерес, изобщо не може последователно да се съобразява с низовите и местните интереси. Макар че „линейната система“, без която империята неизбежно би се разпаднала, се запазва и развива, става абсолютно необходимо тя да се уравни с други принципи, чрез които населението да може реално да решава своите „всекидневни“ проблеми, а в държавната политика да се вземат предвид интересите на местните общини и отделния човек. Но нито тогава, нито по-късно този проблем не намира задоволително решение.

Днес, в началото на новия век, Русия трябва да решава тази задача в ситуация, когато централизираната система на държавно управление е съществено отслабена, властта за последните десетилетия в значителна сте-

пен е загубила доверието на населението, а институциите на гражданското общество са още в зародиш.

Решаването на всички проблеми, които стоят пред нашата страна, зависи от възстановяването на дееспособността на държавните институции. Всички приказки за правата на човека и за демократичните свободи ще са излишни, ако основното свещено право на човека – правото на живот и честен труд – всъщност не се охранява и не се защитава от никого. Само една дееспособна, ефективна държава може да създаде условия за икономически растеж. И само в процеса на нейното строителство може да узрее идеята, способна да консолидира страната ни, да върне на човека правото да се гордее с Русия и с нейните успехи.

Но ефективната държава не е самоцел, а условие за решаването на главните – икономическите, социалните, културните и цивилизационните задачи в развитието на Русия през XXI век. Държавата трябва да стане инструмент на цялото общество, изразяващ коренните интереси на основните слоеве от населението, осигуряващ безусловното и повсеместно спазване правата и свободите на човека и гражданина, тяхната бърза и действена защита.

Във възприятията на обществото цялата система на властта у нас се пречупва през изпълнителната власт. Тъкмо проблемите на нейната неефективност по най-непосредствен начин се отразяват върху живота на хората. И тъкмо тя трябва да бъде едновременно и субект, и обект на реформирането на държавните институции.

Същевременно преобразуванията по никакъв начин не бива да засягат демократичните основи на нашата държавност – сменяемостта на висшите длъжностни лица от всички нива, подчинеността на органите на властта и управлението на правото и закона, прозрачността и откри-

тостта на процеса при вземането на политически решения, контролируемостта на действията на длъжностните лица, упълномощени от държавните органи и обществеността в лицето на легално създадените и признати от държавата органи и институции.

При тези условия запазването на баланса и взаимното допълване между държавата и гражданското общество, формирането на механизми за взаимната им отговорност, преодоляването на традиционната за Русия пропаст от взаимно недоверие и неразбиране между държавата и обществото, разнопосочността на тяхно развитие – всичко това са насъщни задачи на държавното строителство, и то не философски, а технологични, които не успяхме да решим през целия период на реформите от 90-те години.

За да може задачите, стоящи пред Русия през XXI в., да бъдат решени адекватно, е необходимо да преминем към нова идеология на държавното строителство – да създадем „ефективна държава“. Действеността на властта на практика се осигурява не само чрез разширяване или стесняване на комплекса от държавни функции, но и чрез повишаване ефективността на механизма на тяхната реализация, чрез оптимизирано разпределяне на пълномощията между различните нива и органи на властта и чрез осигуряване на реална проходимост на управленските сигнали.

СЪВРЕМЕННИ ЗАДАЧИ НА ОРГАНИЗАЦИЯТА НА ВЛАСТТА И ЕВЕНТУАЛНИ ПЪТИЩА ЗА ИЗГРАЖДАНЕТО НА ЕФЕКТИВНА ДЪРЖАВА

Оптимизирането на системата на изпълнителната власт в Руската федерация предполага разделяне на проблемите от различен тип и равнище, характерни днес за нейната организация. Съвременната конституционна система на Русия предопределя редицата системни проблеми в изграждането и функционирането на изпълнителната власт.

Първо, в тази власт има двойственост. Според конституцията от 1993 г. Президентът не е глава на изпълнителната власт, а стои сякаш над нейните ешелони и осигурява тяхното съгласувано функциониране и взаимодействие. Същевременно както текстът на конституцията, така и анализът на конкретната практика в действията на президента свидетелстват, че държавният глава участва активно в изпълнителната власт.

Второ, Конституцията на РФ фиксира съществуването всъщност на две системи органи на държавната власт – федерална и на субектите на федерацията, което създава проблем при разграничаване предметите на компетентност и пълномощия между органите на държав-

ната власт на РФ и органите на държавната власт на субектите на РФ. Днес фактически липсва механизъм за реализиране на пълномощията на съвместната компетентност.

Съществуващата практика на договорно разграничаване между компетенциите и пълномощията стеснява сферата на федералното законодателство и засилва асиметрията във федеративните отношения.

Трето, в нашето конституционно право концепцията за недържавната същност на местното самоуправление спомогна за изкуствено разделяне на властта на народа на два канала – държавна власт и власт на местното самоуправление, т. е. до фактическо разкъсване на общата изпълнителна вертикала. Днешното състояние на местното самоуправление се характеризира също със засилване на разрыва между обема на пълномощията, предвидени за органите на местното самоуправление, и тяхното финансово и материално осигуряване.

Още един проблем на държавното строителство е слабостта на нормативно-правната база в управлението и наличието на правни „бели петна“ и празноти в системата на организация на властта. Наред с това се извършва натрупване на новации, които не са отразени в конституцията, или създават възможности за нейното противоречиво тълкуване. Тук е достатъчно да посочим появата на институции като например Държавния съвет и системата на федералните окръзи в съвременната система на държавната власт.

Комплексът от тези фактори създава значителна „непредсказуемост“ в работата на изпълнителната власт, става обективен ограничител на ефективността на цялата система за държавно управление и мощен източник за развитие на „сенчестата“ политика.

Съвкупността от изброените проблеми налага:

– да определим мястото и функциите на президента и „президентския модул за управление“ в системата на изпълнителната власт, да оптимизираме самата организационна структура на федералните органи на изпълнителната власт и принципите за разграничаване на техните пълномощия – както по вертикалата, така и по хоризонталата;

– последователно и категорично да разграничим компетенциите и пълномощията на федерацията и нейните субекти;

– да преодолеем разделеността на държавната власт и местното самоуправление на институционално и функционално ниво.

Решаването на тези задачи предполага оптимизиране структурата на органите на изпълнителната власт според функциите, които тя изпълнява в съвременната държава. Най-важните от тях са:

1. Разработване на стратегия за развитие на страната, определяне пътищата за това в дългосрочна перспектива съобразно сложния комплекс от съществуващи и евентуални бъдещи вътрешни и външни фактори.

2. Гарантиране на външната и вътрешната сигурност, на суверенитета, единството и териториалната цялост, създаване на благоприятни външни условия за развитие на страната.

3. Защита на правата и свободите на гражданите, осигуряване на законност и ред.

4. Организационно-икономическа дейност – определяне целите на социално-икономическото развитие на страната, регламентиране правилата за икономическата дейност и пазарите, провеждане на необходимите институционални преобразувания, на инвестиционна, промишлена и научно-техническата политика, ефективно управ-

ление на държавната собственост и формиране на парично-кредитна, бюджетна и данъчна политика, адекватни на решаваните задачи.

5. Социална дейност – провеждане на ефективна социална политика, осигуряване на нормално възпроизводство на населението, социална стабилност, формиране на единен пазар на труда, постигане на определени качествени характеристики на „човешкия потенциал“, който да отговаря на икономиката на XXI в., хармонично социално развитие на всички региони.

6. Осигуряване на национална интеграция – поддържане на единно правово, икономическо, социално и информационно пространство и общогражданска идентичност на обществото.

За да бъде една държава ефективна, задължително условие е тя постоянно да осъществява своите функции. На това рязко контрастира мобилизационният, епизодичният и често пъти волунтаристки характер на дейността на руската власт, типичен за предишните петнадесет години.

Подобно разбиране на проблемите за организация на изпълнителната власт и нейните функции ни дава основание да се съсредоточим върху решаването на определен кръг най-важни задачи.*

В предлагания доклад се съдържа програма за структурно-функционално оптимизиране на системата на изпълнителната власт.

* Тук от общия брой нарочно бяха извадени задачите за реформиране на правоохранителните и силовите структури, а също на други органи, чиято функция е да гарантират държавната сигурност, тъй като този въпрос представлява отделен проблем, решаван в рамките на „президентския модул на управление“

Програмата цели укрепване единството на държавната власт, повишаване ефективността на президентската институция като централно звено в цялата политическа система на Руската федерация, формиране на единна и ясно определена структура на федералните органи на изпълнителната власт, осигуряване реализацията на пълномощията на федералните органи на държавната власт върху цялата територия на страната и проходимост на управленските сигнали, за да се премахнат противоречията в законодателството.

Програмата предполага установяване на ефективна система за разпределяне на отговорностите и пълномощията както между федералните органи на изпълнителната власт, така и между федерацията и нейните субекти; осигуряване на съответствие между законодателството на субектите на федерацията и федералното законодателство, взаимно допълване на общофедералното и териториалното развитие; създаване и укрепване на механизмите за участие на регионалната власт в общофедералната политика; определяне на оптималното съотношение между централизацията и децентрализацията в рамките на федерацията.

При изграждането на единната система на изпълнителната власт отношенията между различните ѝ нива, включително разпределянето на пълномощията, трябва да се градят въз основа на критериите за целесъобразност и допълване. Децентрализацията на изпълнително-разпоредителната дейност следва да се съчетава с централизацията на нормативното определяне и контролната дейност. Ако обаче по някакви причини властите на едното или другото ниво престанат да се справят със своите функции и не са в състояние да гарантират правата и законните интереси на гражданите, органите на властта на висше-

стоящо равнище, използвайки установените от правните норми процедури, в рамките на своята компетентност и своите възможности трябва да се ангажират с решаването на необходимите задачи. Освен това, в случай че властите не изпълняват функциите си стриктно, трябва както по вертикалата, така и по хоризонталата да се сформират механизми за отговорността им пред населението.

Следователно ориентирът е не изолираното функциониране на властите на различни нива, а тяхното взаимно допълване с цел постигане на общите цели и гарантиране конституционните права на гражданите.

Единството на изпълнителната власт предполага:

1. Установяване на пълномощията и функциите на законодателството, които следва да се реализират на едно или друго равнище на властта; определяне на режимите за реализация на съвместните функции; взаимна подчиненост и взаимна отговорност между нивата на властта.

2. Съответствие между структурата на териториалните органи на федералните органи на изпълнителната власт и строго изработени критерии. Тяхната дислокация трябва да бъде проведена предимно на окръжен принцип, което ще придаде определена стройност на целия „вертикален разрез“ на единната система на изпълнителната власт.* Законодателно и управленско въздействие върху тези органи от страна на изпълнителната власт на субектите на федерацията не се допуска.

3. При реализиране на пълномощията, определени в чл. 72 на Конституцията на РФ, федералните органи на

* *Федерални органи на изпълнителната власт са окръжните подразделения на федералните органи на изпълнителната власт на субектите на федерацията – местната администрация (изпълнителни органи на местното самоуправление)*

изпълнителната власт трябва да имат право да контролират изпълнението на федералните закони и другите федерални правни актове от съответните държавни органи на субектите на федерацията; в рамките на своите компетенции да дават задължителни за изпълнение указания; да отстраняват от длъжност ръководителите на органи на изпълнителната власт на субектите на федерацията по съдебен ред и в случай на нееднократно нарушение (неизпълнение) на задълженията; да поставят въпроса за временно отнемане на отделни пълномощия (в сферата на съвместните) от органите на изпълнителната власт в едни или други субекти на федерацията.

4. Разпределянето на функциите в рамките на съвместните пълномощия трябва да получи ясно определение във федералното законодателство; съвременната практика на договорно разпределяне и взаимно делегиране на пълномощия между федерацията и нейните субекти трябва да бъде преодоляна. Взаимното делегиране на функции между нивата на властта е възможно само въз основа на отделни споразумения между съответните „отраслови“ федерални органи на изпълнителната власт и органите на държавната власт на субектите на федерацията (предаването на отделни функции на местното самоуправление за изпълнение от държавните органи е възможно само като санкция, когато те не се изпълняват стриктно).

Договорните елементи на федерализма трябва да се запазят във вид на договори или споразумения предвид особеностите на едни или други територии и на тяхната специфика и да имат не всеобхватен характер, а да засягат само някои отделни особени характеристики на субектите на РФ. При това участници в подобни договори могат да бъдат не всички субекти на РФ, а само региони,

притежаващи изразена природно-географска, административна или етно-демографска специфика.

5. Пълномощията (функциите) на общинските власти трябва да се разделят на задължителни и факултативни, доброволни (вместо да се делят на въпроси от местно значение и отделни държавни пълномощия, предвидени от закона).

6. Държавата е длъжна да провежда постоянен федерален мониторинг върху качеството на живота в регионите, при необходимост – в отделни административни единици, с цел осигуряване на максимално бързо и ефективно реагиране, ако съответните власти не изпълняват своите функции или ги изпълняват незадоволително.

7. Представителите на президента трябва да получат фактически статут на представители на федерацията (държавата) в окръзите и едновременно да решават задачи на представителството на държавния глава и на териториалното държавно управление. Това предполага в перспектива на даденото управленско ниво да се делегират редица пълномощия на правителството на РФ.

8. Териториалната структура на федералните органи на изпълнителната власт трябва да осигурява единство на изпълнителната власт в рамките на съвместната компетентност със субектите на федерацията и да бъде защитена от извънсистемното влияние по места.

9. Структурата на органите на федералната изпълнителна власт трябва да бъде оптимизирана, а общите принципи, осигуряващи стабилност на правителството на РФ – законодателно определени. Следва да се рационализира системата на федералните органи на изпълнителната власт, като в съответствие с базовите функции на държавата се запази и укрепи номенклатурата на вицепремиерските длъжности.

10. Президентската власт стратегически ръководи изпълнителната власт, като реализира най-важните функции в дадена сфера както непосредствено, така и чрез правителството и другите органи на изпълнителната власт, намиращи се на пряко подчинение към нея.

Изходен момент при формулирането на съответните предложения е становището, че днес оптималната тактика при реформиране на изпълнителната власт е последователното подреждане на принципите, структурата и последователността на нейната работа в рамките на действащата Конституция на РФ, която дава възможност ако не за пълно, то поне за частично преодоляване на повечето проблеми въз основа на указите на президента и федералните закони, конкретизиращи положенията от Конституцията на РФ в сферата на административното управление.

Трябва да имаме предвид обаче, че цял ред системни проблеми по принцип не могат да бъдат решени в рамките на програмата за структурно-функционална оптимизация и налагат едно или друго решаване на конституционно ниво. Към тях се отнасят: проблемът с разграничаването на президентската и изпълнителната власт, въпросът за модела на руския федерализъм, проблемът с организирането на местното самоуправление.

В зависимост от политическата воля и натрупания опит от структурно-функционалните реформи за решаване на системните проблеми може да се наложи или приемане на поправки към действащата конституция при запазване на общите конституционни принципи в посочените сфери, или разработване на нов конституционен модел.

Така че правното осигуряване на реформата би трябвало да се организира на няколко етапа.

На първия етап ще се наложи да се вземат редица мерки за оптимизиране на съществуващата система в рамките на сега действащото законодателство чрез укази на президента и постановления на правителството на РФ. Целесъобразно е да се изхожда от това, че правните актове от този род в много случаи само усложняват целия комплекс от нормативни правни актове и затова трябва да се приемат в много ограничено количество.

Вторият етап предполага съществена промяна на принципите и структурата на държаното управление. За целта трябва да се подготвят и приемат редица закони от общ и специален характер, а също да се внесат изменения и допълнения в действащите закони. Като цяло това ще позволи да се проведе законодателното укрепване на реформата.

Дългосрочна задача е системното оптимизиране на властта – модернизиране на цялата съществуваща конституционна система въз основа на натрупания и усвоен опит по реформирането на изпълнителната власт с цел преодоляване на системните проблеми в сегашната ѝ организация.

Масабните и многоаспектни задачи при реформирането и оптимизирането на системата на изпълнителната власт и управлението налагат да се спазват редица задължителни условия и характеристики на тактиката в реформата:

– преобразуванията трябва да се провеждат въз основа на създадена приемственост, т. е. максимално грижливо да бъде запазено всичко ценно и положително, постигнато в съответните звена на съществуващата система за управление (опит, организационни форми за изпълнение на функциите, кадри, професионални връзки, други управленски технологии); да се премахва само това, кое-

то безспорно утежнява системата на изпълнителната власт и явно спъва решаването на задачите за повишаване на нейната ефективност;

– там, където е необходимо и където има основания, да се възприема опитът от аналогични преобразувания и в чужди страни;

– необходимо е да се спазва принципът на легитимност на реформите – всички действия следва да имат ясна правна основа и да не дават повод за евентуално оспорване по съдебен ред;

– трябва да бъдат установени ясни времеви граници на реформата, която е дълга, но не безкрайна; реализирането на всяко решение да има ясни рамки и да е съобразено с остротата и съдържанието на решавания проблем;

– за повишаване правната ефективност на реформата механизмите и технологиите за постигане на целите следва да бъдат разработени на ниво подробни и постепенни процедури, определени чрез нормативни правни актове;

– за да се проведе реформата, трябва да се осигури единство на правното пространство – да се приведе регионалното законодателство в съответствие с федералното, като същевременно се има предвид и се използва позитивният опит в законодателството на субектите на РФ.

ПРЕЗИДЕНТЪТ И „ПРЕЗИДЕНТСКИЯТ МОДУЛ ЗА УПРАВЛЕНИЕ“ В СИСТЕМАТА НА ИЗПЪЛНИТЕЛНАТА ВЛАСТ

Анализ на обстановката

През 90-те години функционирането на държавния механизъм на РФ се характеризираше с определен дисбаланс в отношенията между президента и правителството на РФ.

В съответствие с Конституцията на РФ президентът на Руската федерация официално не оглавява изпълнителната власт. Той е държавен глава, който осигурява съгласуваното функциониране и взаимодействие на ешелоните на властта, като същевременно е гарант на правата и свободите на човека и гражданина, на независимостта и териториалната цялост на Руската федерация.

В съществуващата конституционна система обаче президентската власт стои най-близо тъкмо до изпълнителната власт. Така например според конституцията президентът на Руската федерация:

– назначава и освобождава от длъжност председателя на правителството, неговите заместници, министрите и ръководителите на редица други федерални органи на изпълнителната власт;

- определя структурата на федералните органи на изпълнителната власт;
- има право да председателства заседанията на правителството на Руската федерация;
- да отменя постановления и разпореждания на правителството;
- да ръководи отделни органи на изпълнителната власт (днес 18 от 59), а в редица случаи да утвърждава и разпоредби за тях.

Анализът на конкретната практика на действията на президента на РФ също свидетелства за активно участие на държавния глава в осъществяването на изпълнителната власт.

Тази двойственост на статута на президента, както и липсата на разработена концепция за президентската власт като особена власт, която предвижда държавният глава да има не само стратегически, координационни, арбитражни, но и изпълнителни функции, създават редица противоречия във функционирането на държавния механизъм на РФ.

През 90-те години правителството на РФ само формално беше самостоятелен конституционен орган, който отговаря за работата на единната система на изпълнителната власт. На практика то бе елемент от механизма на президентската власт, изпълнител на волята на президента. Понеже подобна система свършва с президента и често е лишена от реален противовес, тя не притежава достатъчна организационна устойчивост, стабилност и ефективност. Поради това тогава например имаше не напълно оправдани оставки на правителството и многобройни трусове в управленската вертикала, които дестабилизираха не само нейната работата, но и политическия процес като цяло.

От друга страна, в съществуващата система на отношения между президентската и изпълнителната власт на

държавния глава се възлага отговорността практически за всички значими решения, приемани от правителството, а близостта му до изпълнителната власт невинаги му позволява обективно да оценява качеството на работата на тази власт и възглавяващото я правителство.

Формалното невлизане на президента в изпълнителната власт само засилва актуалността на въпроса за оптимизацията на „президентския модул за управление“. В днешно време той на първо място се формира от президентската администрация, Съвета за сигурност, пълномощните представители на президента във федералните окръзи. Очевидно е обаче, че в този „триъгълник“ сега не съществува ясно разграничаване на пълномощията и взаимната подчиненост. Няма яснота във взаимоотношенията и взаимната подчиненост не само вътре в президентския модул, но и в системата на отношенията на правителството, от една страна, и президентската администрация, а също Съвета за сигурност и политическите представители – от друга.

През 90-те години президентската администрация на РФ фактически се превърна в държавен орган, който координира дейността на всички подчинени на президента структури и спрямо тях е своеобразно „второ правителство“. Тази нейна роля противоречеше на общоприетото в световната практика разбиране за администрацията на държавния глава като спомагателен, технически орган при президента и не отговаряше напълно на конституционната система за разделението на властите.

Освен това президентската администрация на РФ се изгражда без ясна концепция за нейните цели, задачи, функции и отговорности. Тя включва звената за стратегическо планиране, в това число в частта за гарантиране сигурността на държавата; органи за аналитична дейност; органи за текущо ръководство и контрол; звена за разработка и под-

готовка на законодателни решения. Администрацията извършва и стопанска дейност като собственик на съответно имущество. Материално-техническото осигуряване на институциите на държавната власт се извършваше от Управлението по делата на президента на РФ. Макар формално то да беше отделено от състава на администрацията в самостоятелно звено със статут на федерален орган на изпълнителната власт, имаме основание да твърдим, че конституционната самостоятелност на трите клона на властта през всичките тези години се съчетаваше с тяхната определена материална зависимост от президента на РФ и Управлението по неговите дела.

Съветът за сигурност на Руската федерация (независимо че, общо взето, неговите задачи като конституционен орган, осъществяващ подготовката на президентските решения в сферата на сигурността, бяха фиксирани в закона „За сигурността“) фактически няма ясно фиксирана и постоянна сфера на компетенции и статут в системата на властта и всеки път с идването на нов секретар на Съвета за сигурност сменя акцента на дейността си. Определеното със закон за Съвета за сигурност на Руската федерация широко поле на дейност води след себе си пряко противоположни, но еднакво негативни последици за системата на организация на властта. От една страна, такава широта на сферите на дейност на Съвета за сигурност в редица случаи усложнява разграничаването на компетенциите между него и президентската администрация, а от друга – не само не издига СС, но, напротив – понижава неговата значимост и ефективност и засилва субективния фактор в работата му.

Реорганизацията на институцията на пълномощните представители на президента на РФ и образуването на федерални окръзи на свой ред също поставиха нови зада-

чи за разграничаване пълномощията и взаимната подчиненост в рамките на „президентския модул за управление“ и същевременно наложиха нов поглед към взаимоотношенията между държавния глава и правителството.

Учредяването на окръзи беше отдавна назряло решение. Съответните предложения, свързани и с повишаване ролята на междурегионалните асоциации, и с общите параметри на реорганизация на държавното териториално управление, се формулираха и се издигаха, в това число и от Москва като субект на федерацията, още през 1997-1998 г. Образуването на окръзи стана резултат от осъзнаването на държавно ниво на съответните управленски задачи, на незадоволителното състояние на законността в субектите на федерацията, а също така на ниската степен на ефективност в работата на териториалните подразделения на федералните органи на изпълнителната власт.

Федералните окръзи възстановяват нормата за управляемост, която преди беше нарушена. Тяхното образуване също представлява акт на вертикална деконцентрация на пълномощията на президентската власт, приближаване на федералния апарат за управление към субектите на федерацията, към населението. Представителите на президента във федералните окръзи фактически получават пълномощия, производни от пълномощията на президента на РФ и делегирани им от горе. В този смисъл пълномощните представители частично – в определени сфери и на съответно ниво на държавното управление, разделят с президентската администрация и Съвета за сигурност функциите по осигуряване изпълнението от президента на РФ на неговите конституционни пълномощия и задължения.

Същевременно днес е очевидно преустройството на окръжен принцип на различните структури на управление, в частност ведомствените и отрасловите. Създаването на фе-

дерални окръзи активизира деконцентрацията на пълномощията на федералната изпълнителна власт (правителството) чрез формиране в тях на териториални подразделения на федералните органи на изпълнителната власт.

Съответно самите окръзи вече не могат да се възприемат само като окръзи за дейност на пълномощните представители на президента в сферата на техните „производни“ пълномощия, делегирани от държавния глава. Представителите на президента започват да решават и задачи на териториалното управление и развитие. Формиращите се тенденции още по-остро поставят въпроса за разграничаване пълномощията на държавния глава и правителството и правят необходимо по-ясното правно регламентиране статута на пълномощните представители на президента на РФ във федералните окръзи. Последното е необходимо още и за това, че параметрите на оперативното взаимодействие на пълномощните представители на президента със структурните подразделения на президентската администрация на РФ и апарата на Съвета за сигурност на РФ също не са точно определени.

Основни цели и задачи на реформата

Струва ни се, че в стратегическо отношение посоченото състояние на взаимовръзките между президентската и изпълнителната власт, както и на системата за организация на „президентския модул за управление“ не са оптимални нито за президента, нито за правителството, нито за политическата система като цяло.

Затова оптимизирането на системата на властта и управлението в посочената сфера предполага да се поставят следните задачи:

1. Необходимо е законодателно да се уточнят мястото и ролята на президента на РФ и правителството на РФ в системата на разделение на властите, помежду им да се изградят по-балансиранни, рационални отношения, да се повиши ефективността на функциониране на президентската институция като централна институция в цялата политическа система на Руската федерация като основно звено в механизма на националната интеграция.

На свой ред конституционноправното положение на правителството на РФ диктува необходимостта от запазване на определена дистанция във взаимоотношенията му с президента на РФ и изключва пълната му административна подведомственост спрямо държавния глава. Правителството на РФ има свое собствено функционално-компетентно изражение, след като конституцията и федералният конституционен закон „За правителството на Руската федерация“ му дават необходимите пълномощия за самостоятелно осъществяване на повечето важни държавни функции (особено в икономическата и социалната сфера) и пълна отговорност за стриктното им изпълнение.*

Освен това трябва да изхождаме от разбирането за президентската власт като за власт, която не само определя основните насоки в развитието на РФ, осигурява съгла-

* Съвременното руско законодателство съдържа всички предпоставки за усилване реалната самостоятелност на правителство. По конституция именно то „осъществява изпълнителната власт в Руската федерация“ (чл. 110, ал. 1). Нещо повече, във федералния конституционен закон „За правителството на Руската федерация“ то се характеризира като „висш изпълнителен орган на Руската федерация“ (чл. 1). В чл. 1, ал. 3 на този закон се отбелязва, че правителството на РФ „възглавява единната система на изпълнителната власт на Руската федерация“. Именно правителството „осигурява единство на системата на изпълнителната власт, насочва и контролира дейността на нейните органи“ (чл. 13)

суваното функциониране и взаимодействие на държавните органи, независимостта и държавната цялост на РФ, но и реализира най-важните функции в сферата на изпълнителната власт, осъществява стратегическото ръководство на този клон на властта. Същевременно трябва да се избягва дублирането на президентските пълномощия с пълномощията на правителството и неговата конкретна дейност.

Необходимо е да се разделят стратегическият и тактическият компонент в сферата на изпълнителната власт между президента и правителството. Трябва да се разтоvari институцията на президента от изпълнение на рутинни управленски функции (особено в сферата на икономиката) и едновременно с това да се повиши отговорността на кабинета при реализиране на конституционните му пълномощия, да се разшири неговата самостоятелност при решаване на оперативни въпроси и текущи проблеми на икономиката. Институцията държавен глава следва да бъде център за приемане на решения по стратегическото развитие на федерацията, по определяне на основните насоки и приоритети, както и по координиране и съгласуване дейностите на всички ешелони на властта.

Много от съвременните новации в сферата на изпълнителната власт (в това число свързани с образуването на федералните окръзи и дейността на пълномощните представители на президента в тях) също могат да наложат нов поглед върху конституционноправните взаимоотношения на държавния глава и правителството в рамките на изпълнителната власт.

Така че работата трябва да бъде насочена към засилване ролята на президента като държавен глава, което налага той определено да се дистанцира от всички други ешелони на властта. Става дума преди всичко за определена корекция на баланса на президентските функции и пълно-

мощия, за укрепване на ролята му като стабилизатор на целия политически живот и гарант на правата и свободите на човека, като институция, осигуряваща съгласувано функциониране на органите на държавната власт. В същото време в нов контекст би могло да се говори за президента като за стратегически носител на федералната изпълнителна власт, осъществяващ своите функции както непосредствено, така и чрез правителството, и чрез тези органи на изпълнителната власт, които са му пряко подчинени. При този подход по-лесно би било да се планира разделяне на управленските функции в сферата на изпълнителната власт и да се осигури тяхното оптимизиране.

2. Друга ключова задача е ясно да се разграничат пълномощията и задълженията на президентската администрация и Съвета за сигурност, от една страна, и правителството на РФ – от друга. Това ще позволи да се изключат дублирането и паралелизмът в работата на тези органи, взаимната подмяна на функциите или тяхната двойна отговорност, която на практика поражда безотговорност.

Дейността на президентската администрация трябва да бъде насочена към:

- координация между ешелоните на властта;
- организация на контрола по въпросите, които Конституцията на РФ отнася към компетенциите на президента;
- осигуряване реализирането на кадровата политика по отношение на лицата, назначавани по реда, предвиден в чл. 83 от Конституцията на РФ, т. е. държавните служители от категория „А“;
- формиране основите на кадровата политика по отношение на федералните висши и главни държавни служители от категории „Б“ и „В“;
- информационно, материално-техническо и друго

обслужване на президента при решаване на задачите, които стоят пред него.

Основно място в работата на президентската администрация трябва да заемат информационно-аналитичните задачи (разбира се, освен онези, които се решават при изпълнение на важни функции по отделни президентски пълномощия – например въпросите за помилването, гражданството и други). Съответните подразделения са призвани да анализират отчетните материали, получавани в администрацията, да ги съпоставят с реалното положение на нещата в страната и в отделните сфери на управление. Длъжностните лица от администрацията нямат право да дават указания на органите на изпълнителната власт от което и да било ниво. Тяхна задача (и право) е само да изискват съответната информация.

Особен е въпросът за кадровите функции на президентската администрация, що се отнася, първо – до федералните съдии, посланиците на РФ, висшето командване на Въоръжените сили и други висши държавни длъжности, за които по конституция е предвидено назначаване или представяне за назначаване от президента на Руската федерация; второ – до държавните служители от категория „В“, тоест до така наречените чиновници от кариерата, които могат да работят в апарата на всяко ведомство, да са от всеки ешелон на властта.

За решаването на кадровите въпроси по отношение на държавните служители от категория „А“ целесъобразно е да се запазят или да се създадат специализирани комисии, които да предоставят на президента пълна информация за кандидатите и да имат право да дават свои препоръки.

Колкото до държавните служители от категории „Б“ и „В“, очевидно е, че президентската администрация (Управлението по кадрова политика) не трябва да диктува кои

конкретни кандидатури да заемат един или друг пост в държавния апарат. При сегашните условия едва ли е целесъобразно също да бъде създадена структура към президента, осигуряваща двойно подчинение на кадровите служби.

За да може обаче кадровата политика да придобие системен характер, да се повиши качеството на управленския персонал и да се развие кадровият потенциал на държавната служба, координиращата и направляваща роля на президента в изграждането на една нормална гражданска публична служба е оправдана и необходима. Съветът по въпросите на държавната служба при президента, предвиден в чл. 26 на федералния закон „За основите на държавната служба на Руската федерация“, трябва да стане реално действащ орган, да се създаде неговият работен апарат, който да поеме съответните си функции.

Същевременно според нас ролята и мястото на Съвета за сигурност на Руската федерация е добре да бъдат означени по-точно както в рамките на самия „президентски модул за управление“, така и в системата на изпълнителната власт като цяло. Добре би било също в бъдеще Съветът за сигурност да не се ограничава само с това да концентрира усилията си единствено върху заплахите от „силово“ (въоръжено) естество, а да действа по проблеми и насоки, които да гарантират сигурността на личността, обществото и държавата, както го изискват федералният закон „За сигурността“ и Концепцията за националната сигурност на Руската федерация.

Тази необходимост произтича от характера на съществуващите в съвременния свят заплахи, значителна част от които не са от пряко военно естество, а икономически, финансови, информационни, екологически, социални и т. н. По своята същност много от тях са комплексни, системни и дълговременни (стратегически). Заплахите от по-

добен род не могат да бъдат неутрализирани и дори реално оценени от едно отделно ведомство. Именно в тези сфери са необходими координация и взаимно допълване на възможностите, функциите и пълномощията на органите на властта при реализиране на многофакторните и междуведомствените задачи. А самата актуализация на едни или други комплекси от задачи често пъти трябва да има затворен характер.

Съветът за сигурност е необходим, за да бъдат концентрирани интелектуалните и организационните усилия при решаването на задачите, свързани с неутрализирането на заплахите за националната сигурност на Русия. Струва ни се, че дейността му трябва да се извършва в тясно взаимодействие с Държавния съвет на РФ като орган, който влияе върху разработването на стратегическите въпроси за развитието на страната.

Отделна насока в дейността на Съвета за сигурност трябва да стане усъвършенстването на технологиите за управление по време на криза, когато е необходима сериозна междуведомствена координация.

3. Същевременно отделна задача остават разграничаването на компетенциите и взаимната подчиненост между структурите на „президентския модул“. В това отношение трябва да се решат редица принципиални въпроси.

Първо, става дума за разграничаване на компетенциите на Съвета за сигурност от тези на президентската администрация.

1) По-специално, може да се постави въпросът за обединяване на СС и президентската администрация в единен орган на президентското управление. Тогава ще отпадне въпросът за взаимната подчинеността на тези структури и за реда на координация на дейността на пълномощните представители на президента.

Новият орган на президентското управление се ангажира както с политическите функции на президентската администрация, така и с компетенциите на Съвета за сигурност при гарантиране сигурността на държавата, включително и в кризисни периоди. При това обаче възниква необходимостта да се изгради нова система за координация между ешелоните и органите на властта, която днес се обезпечава тъкмо от СС. Тези функции могат да се поемат от други органи – например от Държавния съвет на РФ, концепцията за който в такъв случай също ще трябва да се промени.

2) Може да се постави въпросът за превръщането на президентската администрация в технически орган (канцелария) и за поемането на всички политически пълномощия от Съвета за сигурност след съответната му реорганизация.

В такъв случай цялата концепция за сегашния Съвет за сигурност претърпява промени – той се превръща в орган на президентската власт, а не в орган за съгласуване позициите на ешелоните и органите на властта, каквато роля сега играе често пъти. Освен това компетенциите му се разширяват от повече или по-малко широкото тълкуване на сигурността до цялостното осигуряване на президентските пълномощия. В дадения вариант отново се запазва необходимостта функциите по координиране и съгласуване на позициите между ешелоните и органите на властта да бъдат прехвърлени върху други органи, поспециално върху Държавния съвет.

3) Ако Съветът за сигурност и президентската администрация не се слеят, или ако СС не бъде натоварен с основната част от политическите функции, тогава въпросът за разграничаването на техните компетенции ще продължава да стои на дневен ред. В такъв случай проб-

лемни остават и параметрите на оперативното взаимодействие между пълномощните представители на президента и структурните подразделения на президентската администрация и апарата на Съвета за сигурност на РФ. Това налага по-точно правно регламентиране на статута на пълномощните представители на президента във федералните окръзи, още повече, че засега институцията на пълномощните представители остава само институция на административното право, регламентирана с указ на президента на РФ.

Мерки и технологии на реформите

Оптимизацията на ролята на президента в изпълнителната власт и държавната власт като цяло може да се постигне, като се приеме федерален конституционен закон „За президента на Руската федерация“.

Подобен закон вече е приеман през 1991 г. (макар че тогава той беше много кратък и несъвършен) и фактически прекрати своето действие с приемането на Конституцията на РФ от 1993 г. Той може да бъде приет като федерален конституционен закон, въпреки че в Конституцията на РФ не се споменава пряко. Това ще позволи да се осигури законодателно регламентиране на президентската институция, адекватно на онова, което съществува спрямо подобни институции като правителството, Конституционния съд, Висшия арбитражен съд, пълномощника по правата на човека. По този начин един федерален конституционен закон би могъл да се приеме при формирането на конституционноправен блок, включващ Конституцията на РФ и ред федерални конституционни закони, регламентиращи дейността на висшите органи на държавната власт в Русия.

Не става дума за закон, който да промени компетенциите на държавния глава – това е невъзможно, тъй като ще противоречи на Конституцията на РФ, а за необходимостта с някои процедурни правила да бъдат посочени функциите на президента и да се разшифроват отделни конституционни формули, които се отнасят за него.

Федералният конституционен закон „За президента на РФ“ трябва да уточни мястото на държавния глава в системата на държавната власт, ролята му като стратегически носител на изпълнителната власт, реда на неговите взаимоотношения с другите клонове и органи на властта, по-специално реда и процедурите за взаимодействие между президент и правителство. Би трябвало също да се уточнят съдържанието на понятието неприкосновеност на президента, основанията и редът за провеждане на различните процедури по вота на държавния глава, за прилагането на пълномощията – като например решаването на въпросите за гражданството, помилването, удостояването с висши воински звания и т. н. Същият закон би могъл да определи социалните гаранции за бившите президенти. В закона може да бъде посочен ориентирът за по-нататъшната еволюция в организацията на изпълнителната власт и за в бъдеще:

а) или да се премахне нейната двойственост и Президентът да получи допълнителен статут на глава на изпълнителната власт;

б) или президентът да се приближи еднакво до всичките три ешелона на държавната власт и последователно да се реализира конституционният принцип, според който правителството оглавява изпълнителната власт;

в) или да се усъвършенства сега действащия модел, при който президентът е стратегически носител на федералната изпълнителна власт и осъществява своите функ-

ции както непосредствено, така и чрез правителството, а също чрез органите на изпълнителната власт, които се намират на пряко подчинение към него.

Законът „За президента на РФ“ може да стане правна база за функциониране на президентската администрация, пълномощните представители на президента на РФ във федералните окръзи и Съвета за сигурност. Неговото приемане ще позволи законодателно да се определят компетенциите на президентската администрация, максимално да се ограничи дублирането на нейните функции и тези на правителството. В закона могат да бъдат регламентирани параметрите на взаимодействие и взаимно подчинение на президентската администрация, пълномощните представители на президента, апарата на Съвета за сигурност. Трябва също да се конкретизират пълномощията на президента в държавната кадрова политика, в това число дейността на Съвета по въпросите за държавната служба при президента.

В закона може да бъде определен ориентир за понататъшна еволюция на президентските структури и в бъдеще да се предприеме:

а) или обединяване на Съвета за сигурност и президентската администрация в единен орган за президентско управление;

б) или превръщане на президентската администрация в предимно технически орган, който същевременно притежава всички политически пълномощия в Съвета за сигурност;

в) или усъвършенстване на сега действащия модел.

Според нас не е необходимо и целесъобразно да бъде приет отделен закон за президентската администрация, тъй като не става дума за публичен орган на властта. В противен случай възможностите на държавния глава да преустройва своя апарат според новите задачи рязко биха намалели.

Федералният конституционен закон „За президента на РФ“ може да регламентира и статута на Държавния съвет, ако последният бъде запазен като консултативен политически орган към държавния глава. В същото време статутът на Държавния съвет може да изиска специално законодателно регламентиране, ако той бъде трансформиран в орган за съгласуване и координация дейностите на ешелоните и нивата на властта или ако в резултат на конституционна реформа се трансформира в палата на парламента, координираща териториалното развитие.

Законът „За Президента на РФ“ може също да регламентира механизма на формиране стратегията на държавата (определяне целите на национално-държавното развитие, икономическата и социалната политика). Разработката на такава стратегия, формираща поставянето на целите в една от най-важните сфери в живота на обществото, трябва да бъде не само изведена на президентско ниво, но и абсолютно точно оформена чрез законодателството на институционално и функционално равнище.

При така създадите се условия непосредствената организация и наблюдението върху работата по формирането на дългосрочна стратегия на страната могат да бъдат възложени на Държавния съвет на РФ, като за целта бъде създаден национален Център за стратегически изследвания. В апарата на Съвета за сигурност е целесъобразно да се сформира Управление за стратегически анализ и планиране, което да функционира в тясно взаимодействие с Държавния съвет.

Уточняването на статута и пълномощията на Съвета за сигурност като конституционен орган ще изиска допълнително регламентиране и чрез внасяне на изменения във федералния закон „За сигурността“ и приемането на федерален закон „За Съвета за сигурност на Руската фе-

дерация“. Струва ни се целесъобразно в тях да се фиксират достатъчно широки компетенции, тъй като много от днешните заплахи за сигурността на Русия имат комплексен характер и изискват координация и взаимно допълване на функциите и пълномощията на органите на властта. Съветът за сигурност трябва да работи в тясно взаимодействие с Държавния съвет.

Съответните положения в закона „За президента на РФ“ ще са достатъчни и за регламентиране на правния статут на пълномощните му представители във федералните окръзи. Едва ли е целесъобразно да се инициира разработване и приемане на специален закон за пълномощните представители на президента, тъй като те не са самостоятелно ниво на властта. В перспектива техният статут и дейност могат също да бъдат определени от федералния закон „За федералните окръзи“. В него трябва да бъдат фиксирани принципите за образуването, структурата и границите на федералните окръзи, както и взаимодействието на пълномощните представители и териториалните органи на изпълнителната власт съобразно принципа на разделение на властите и конституционния статут на президента и правителството.

Федералният конституционен закон „За президента на РФ“ трябва също да уточни реда и процедурите за взаимодействието между президента и правителството. Според нас по-специално е необходимо донякъде да се балансира правото на държавния глава да има свободни съображения, когато се вземат решения за оставката на правителството, постановена в чл. 117, ал. 2 от конституцията и в чл. 35, ал. 3 от федералния конституционен закон „За правителството на Руската федерация“, ще се наложи да се приемат и съответните поправки към него. Като цяло действията на държавния глава по този въп-

рос трябва да бъдат мотивирани и евентуално да се приемат след предварителни консултации с палатите на парламента (или поне с Държавната дума). Тогава те в по-голяма степен биха отговаряли на смисъла на чл. 80, ал. 2 от Конституцията на РФ, според който президентът „осигурява съгласуваното функциониране и взаимодействие на органите на държавната власт“. Това би спомогнало също да се засили тежестта и легитимността на действията му в тази област.

Необходимо е известно разширяване на реалните полномощия на ръководителя на правителството по формиране на неговия състав. По конституционна логика именно председателят на правителството, организиращ работата му и отговарящ за нея, трябва да набира свой собствен „отбор“, а президентът предимно да утвърждава състава на кабинета (което, естествено, не изключва предварителни съвместни обсъждания и влияние на държавния глава върху този процес, особено що се отнася до ръководителите на непосредствено подведомствените му министерства).

Предлаганата корекция на взаимоотношенията между президента и правителството може да бъде осъществена чрез приемането не само на федералния конституционен закон „За президента на Руската федерация“, но и на федералните закони „За общите принципи за организация на системата на изпълнителната власт в Руската федерация“ (който би помогнал да се реши проблемът с комплексното регламентиране на всички системи на органите на изпълнителната власт на РФ) и „За системата на федералните органи на изпълнителната власт“, както и чрез внасяне на съответни поправки във федералния конституционен закон „За правителството на Руската федерация“.

ОПТИМИЗАЦИЯ НА ОРГАНИЗАЦИОННАТА СТРУКТУРА И РАЗГРАНИЧАВАНЕ ПЪЛНОМОЩИЯТА НА ФЕДЕРАЛНИТЕ ОРГАНИ НА ИЗПЪЛНИТЕЛНАТА ВЛАСТ

Анализ на обстановката

Конституцията на РФ от 1993 г. определя изпълнителната власт като самостоятелен ешелон на държавната; фиксира понятието единна система на изпълнителната власт; определя общите принципи за реда на формиране на правителство и за системата на изпълнителната власт като цяло.

Заедно с това за определяне перспективите за развитие на системите на изпълнителната власт принципно важно е разбирането какво представлява тази система и какви условия влияят върху нейното нормално функциониране. Конституцията не съдържа отделна цялостна глава за изпълнителната власт и не дава достатъчно пълно системно-структурно определение за нея. Използвайки термина „държавен орган“, тя поставя проблема за съотношението между тези понятия и изработването на единна представа за органите на изпълнителната власт, а също за нейната система като цяло. Функционалната сфера на изпълнителната власт изисква изясняване, а също разде-

ляне на компетенциите и пълномощията по вертикалата на цялата ѝ система.

Откроява се и определено несъответствие в позициите на чл. 11 и чл. 110 от Конституцията на РФ, тъй като чл. 11 сочи, че правителството осъществява (наред с президента, Федералното събрание и съдилищата) държавната власт в РФ, а чл. 110 гласи, че правителството осъществява „изпълнителната власт в Руската федерация“. По този начин на правителството се поверява цялата изпълнителна власт в Русия, което безспорно трябва да бъде изходен момент при определянето на неговия правен статут. Несъответствие се забелязва и между конституционния статут на правителството и неговото реално положение в системата на държавните институции.

Дълго време липсваше яснота и в разбирането за системата и структурата на федералните органи на изпълнителната власт, а също за типа на нормативно-правния акт, с който се утвърждава системата или структурата на тези органи.*

Според указа на президента на РФ от 14 август 1996 г. в системата на федералните органи на изпълнителната власт влизат министерствата, държавните комитети, федералните комисии на Русия, федералните служби, руските агенции. Трябва да отбележим, че липсват научнообосновани критерии за определяне спецификата на комплекса от федерални органи на изпълнителната власт, а тези,

* Едва през януари 1999 г. Конституционният съд на РФ определи, че системата от федералните органи на изпълнителната власт са видове органи на държавната власт, която се определя от закона. Ако липсва такъв, тогава президентът има право да регламентира тези въпроси чрез издаване на укази. Структурата изброява конкретните държавни органи, а не вътрешното устройство. Утвърждава я президентът след представяне от председателя на правителството

които са предложени, невинаги се спазват. Следователно няма точна градация на федералните органи за управление, която да почива върху обективен анализ на осъществяваните от тях отраслови и междуотраслови функции, форми и методи за въздействие на управляемите обекти.

При анализа на сегашното състояние на системата на федералните органи на изпълнителната власт е очевидно също, че се подценяват интересите и задачите на държавната политика в една или друга сфера на управлението като системообразуващ фактор, определящ функциите на един или друг орган за управление. При определяне вида на органа за управление невинаги се отчитат обективните критерии за управление на отрасъла или изпълнението на междуотрасловите, координационните, надзорните и контролните функции.

Сравнителният анализ на приетите през периода 1998-2000 г. разпоредби за федералните министерства, държавните комитети, федералните служби и федералните агенции дава основание да обърнем внимание на редица други недостатъци при определяне правния статут на федералните органи на изпълнителната власт. В много от тези актове функциите и пълномощията на съответните органи се дублират – в много случаи се акцентира върху второстепенни детайли от практическата работа на конкретния орган, а в същото време някои важни действия не се отразяват адекватно. В тази връзка статутът и формата на организация на държавните комитети с координационни и надзорно-контролни функции трябва да се доработят.

По-сериозно внимание изисква и определянето на пълномощията и отговорностите на ръководителите на министерствата и другите федерални органи на изпълнителната власт, в това число техните правомощия по прие-

мането на нормативни правни актове в зависимост от задачите и функциите на конкретния орган за управление. Така например от приетите в последно време положения за редица федерални министерства следва, че нормативните правни актове се приемат не от министъра, а непосредствено от министерството или ведомството. Във връзка с това се налага пълномощията на министъра или на ръководителя на федералната служба и тяхната персонална отговорност за взетите решения да се определят точно.

През последните години бяха извършени многобройни реорганизации на системата на федералните органи на изпълнителната власт. Само през 1998-2000-а структурата на изпълнителната власт се промени 6 пъти. Обичайна практика стана при всяко назначаване на нов председател структурите и принципите на организация на правителството да се реформират.

Изпълнителните органи непрекъснато се преименуваха, закриваха се и се създаваха отново, което влияеше дезорганизиращо върху работата на изпълнителната власт. При това създаването и ликвидирането на едни или други управленски структури се мотивираше предимно с логиката на политическия момент, с конюнктурни съображения и с борбата между различните влиятелни групи. Не само обществото, но и самите чиновници не могат точно да отговорят на въпроса къде свършват отговорностите и пълномощията на едно министерство и започват пълномощията на друго. В резултат министрите влизат в епични битки за управленски ресурс – за правото да контролират и регламентират един или друг „спорен“ въпрос.

Непрекъснато се чуват призови за възстановяване или напротив – за ликвидиране на едно или друго министерство, за преобразуването му в държавен комитет или

направо за сливането му с някои други структури. Но обикновено не се дава никаква комплексна обосновка за необходимостта от тези преобразувания в организацията на системата на федералните органи на изпълнителната власт.

Голям проблем представляват и периодично предприеманите реформи на принципа „уедряване“ или „раздробяване“ на министерства и ведомства. В този процес ефективността в управлението е двойка. От една страна, държавата ту насочва вниманието си към решаването на едромасабни проблеми, ту се опитва да отдели колкото може повече конкретни и специални въпроси и да възложи задачите за тяхното решаване на органите на властта и управлението на принципа „един проблем или управленческа задача – едно ведомство“. От друга страна, всяка реформа върху принципа „уедряване“ рано или късно води до актуализиране на проблема със сложната управляваща структура от типа „орган в органа“. Но при опита да се създадат колкото може повече управленски структури, призвани да решават отделни проблеми и въпроси, неизбежно се губи „общият контур“ на управлението, възможността в живота да се прокарат масштабни и комплексни решения.

Правителството на Руската федерация днес се изгражда и работи по-скоро като учреждение, отколкото като Министерски кабинет. То не се възприема като съвкупност от министри и както и преди бива смятано за „надминистерски“ апарат. В неговата работа задачите, изпълнявани лично от председателя и от правителството като цяло, не са добре разграничени. Апаратът му в сегашния си вид е „министерство на министерствата и ведомствата“. Съществуването на хипертрофирана надстройка забавя процеса на приемане на решения, подко-

пава принципите за персоналната отговорност на длъжностните лица.*

През 90-те години се забелязваше и явно подценяване ролята на правителствения глава при формирането на кабинета. На председателя на правителството често пъти се налагаше да работи с лица, наложени му отвън, които той практически не би могъл да отстрани по своя инициатива. Доминиращото участие на държавния глава във формирането на кабинета, неговият стремеж да уравновесява едни кадрови назначения (оставки) с други съвсем не спомагаха за повишаване ефективността на работата на правителството, а понякога дори я парализираха в определени насоки.

Сравнителният анализ на приетите през 1998-2000 г. положения за федералните министерства, държавните комитети, федералните служби и федералните агенции налага да се обърне внимание върху редица недостатъци при определяне правния статут на федералните органи на изпълнителната власт, защото невинаги се отчитат обективните критерии за управление на отрасъла или за изпълнение на междуетрасловите, координационните, надзорните и контролни функции.**

* Това положение е фиксирано в чл. 47 от Федералния конституционен закон „За Правителството на Руската федерация“, който гласи, че Апаратът на Правителството на Руската федерация се образува не само за да осигури дейността на Правителството, но и за да организира контрола върху изпълнението на неговите решения от органите на изпълнителната власт

** Така например функциите на Министерството по анти-монополната политика на РФ са присъщи по-скоро за Федералния надзор или изобщо могат да бъдат извадени от рамките на правителството и да бъдат съсредоточени в някаква контролна структура, подчинена на президента или на Държавната дума. А функциите на Държавния комитет по риболов, напротив – са по-скоро министерски. По аналогичен начин е по-

Като цяло, струва ни се, сегашната система на федералните органи на изпълнителната власт структурно и функционално не е приспособена към новите реалности. Това е свързано преди всичко със следния комплекс от обстоятелства:

1. Съществуващата структура е прекалено тромава. Критериите за разделяне на нейните различни типове органи и елементи не са изяснени.

В един и същи орган често се съвместяват регулативни, правни, контролни функции и функции по извършване на услуги (най-характерни примери – Министерство на транспорта и Държавният митнически комитет). Това е една от причините, които отслабват контрола и поражат корупция в системата на органите на изпълнителната власт и които не позволяват да се отделят центрове за определяне на стратегията в конкретната сфера.

2. Забелязва се дублиране на функциите и пълномощията на различни органи – например с управлението на държавната собственост паралелно се занимават Министерството на собствеността, Руският фонд за федерална-

добре да се съсредоточат в самостоятелно федерално министерство тези функции, които се изпълняваха до неотдавна от ликвидирания Федерална служба по горско стопанство.

Предвид спецификата в организацията на управлението на въздушното движение едва ли би било целесъобразно да се ликвидира Федералната служба по въздушен транспорт на Русия и нейните функции да се прехвърлят на Министерството на транспорта. В организационно отношение първа ни предстои да преценим доколко рационална е една конструкция, подобна на Министерството на транспорта. Във всеки случай в едно толкова голямо ведомство разпределението на пълномощията и дейностите между службите от неговите компетенции трябва да се организира прецизно и да се намери критерият, по който най-общите проблеми да бъдат прехвърлени за решаване на ниво министерство като суперсистема за управление

та собственост и Федералната комисия по пазара на ценни книжа.

3. Ситуацията се задълбочава и от обременеността на държавните органи със собственост и излишни функции. Световният опит ни демонстрира освобождаване на органите на държавната власт и управлението от излишни функции, най-вече от обслужване и осигуряване на дейността им. Практиката показва, че комерсиализирането на тази сфера, тоест извеждането ѝ от полето на държавните функции, позволява съществено да се икономисват разходи за издръжката на държавния апарат и едновременно с това да се повишава качеството на изпълнение на тези функции.

4. Не бива да отричаме и факта, че като цяло управленският апарат в страната се увеличава с всяка изминала година и поглъща все повече държавни служители и управленски персонал, издръжката на които е за сметка на федералния бюджет или бюджета на субекта на РФ. Многогодишната практика на механично съкращаване на служителите от апарата убедително доказва, че този метод е порочен и не дава положителни резултати. За това първостепенно значение има непрекъснатият съпоставителен анализ на функциите и пълномощията на всеки орган за управление с цел изключване на дублиращи функции и еднородни компетенции в различните органи, в това число еднородни контролни и надзорни пълномощия в сферата на административната юрисдикция.

Проблемите, фиксирани в организацията и принципите на функциониране на сегашната система на федералните органи на изпълнителната власт, съществено снижават нейната ефективност. Ясно е, че в процеса на реформите беше трудно да се вземе решение за сериозно структурно-функционално преустройство на създадената

система за управление, още повече че в режим на текущо управление тази система – добре или лошо – работи. Но за решаване на стратегическите задачи по модернизиране на страната ни тя не върши добра работа. Затова е очевидна необходимостта от коригиране на самите принципи и структурни основи на организация на федералната изпълнителната власт и привеждането ѝ в съответствие със съвременните изисквания за управление. В процеса на тази реформа е необходимо да се отстрани проблемът с липсата на точно законодателно фиксиране на системата от федерални органи на изпълнителната власт и определяне основните параметри на отделните звена в нея.

Основни цели и задачи на реформата

За разлика от съветския период, когато в рамките на държавния механизъм нямаше разнопосочни центрове за системно влияние и легитимно изразяване на различни интереси, когато социалната и икономическата политика се осъществяваха въз основа на твърда централизация и директивност, когато главно средство за управление бяха командите, спускани „от горе“, днес параметрите на обекта на управление и характеристиките на самата управляваща система принципно се промениха.

В тези условия системата на изпълнителната власт трябва да се приведе в съответствие с такива общи характеристики на конституционния механизъм на властта, каквато е системата за разделението на властите, наличието на конституционни и законодателни ограничения за държавните органи и възможността за съдебно обжалване на практически всяко държавно решение, а също наличието на все по-разширяваща се зона на самостоятелна

предприемаческа дейност, което стеснява възможността на „командния“ принцип и разширява сферата на действие на принципа на управление чрез правови управленски сигнали.

1. Необходимо е да се осигури преустройството на принципите на дейността на правителството на Руската федерация.

Основното качество на този държавен орган е, че той е призван да олицетворява и възглавява едно от разклоненията на държавната власт – изпълнителната – и да я осъществява самостоятелно.

Дейността на правителството следва да се реорганизира в посока еволюция към „кабинетната система“. То трябва да стане колегиален орган на властта и управлението, политически и юридически отговорен за реализацията на вътрешната и външната политика, основните насоки на която се определят от президента на Руската федерация. Правителството трябва да остане, така да се каже, генерален щаб за управление, а министерствата и ведомствата да бъдат щабове за управление в своите сфери, тоест пълноценни центрове за разработка, приемане и провеждане на решенията.

В организацията на правителството е необходима последователна реализация на принципа спазване на собствените компетенции (т. е. осъществяване на дейност строго в рамките на установения периметър на компетенции, функции и съответните им пълномощия), а също така монополност и пълен обем на отговорност на органите и длъжностните лица в рамките на техните сфери на действие. На един и същ орган на изпълнителната власт не могат да бъдат възложени задачи, които взаимно се изключват или си противоречат.

В дейността на правителството също така следва ясно

да се разграничат планиращите, изпълнителните и контролните функции.

2. Необходимо е да се разработят и общи принципи за организация на правителството, да се оптимизира системата на министерствата и ведомствата и по този начин да се създадат предпоставки за по-ефективно разпределяне на функциите и компетенциите помежду им и да се модернизират методите на тяхната дейност. Това би позволило да се осигури предсказуемост и приемственост в дейността на изпълнителната власт.

При определяне на общите подходи към организацията следва да се изхожда от необходимостта да се разграничат задачите, изпълнявани еднолично от председателя на правителството, вицепремиерския блок, федералните министри, а също от кабинета като цяло.

Координационните функции на вицепремиерите (както и самата тази институция) трябва да се запазят. Тъкмо вицепремиерите са призвани да реализират на практика принципа за взаимното допълване на дейностите и пълномощията на органите на властта при реализиране на многофакторните и междуведомствените задачи.

В същото време е необходимо да се създадат ясни и устойчиви критерии и принципи на формиране на „блокове за управление“ вътре в правителството. Общото разбиране за функциите и задачите на управление позволява да се говори за следните блокове задачи, изискващи съответно структурно и организационно оформяне:

– президентски блок, включващ предимно силовите органи на властта, а също редица други федерални органи на изпълнителната власт, непосредствено свързани с реализирането на функциите на президента по определяне основните насоки на вътрешната и външната политика;

- блок за перспективно развитие, към който се отнасят политиката в областта на инвестициите, приоритетите в икономическото развитие, в това число териториалното;
- блок за социална политика;
- блок за финансово-имуществени отношения, свързан с финансовото управление и управлението на държавната собственост;
- блок за обезпечаване текущата работа, в това число и координацията на действията при кризисни ситуации от социално-икономически, техногенен и антропогенен характер.

Във всеки блок, оглавяван от вицепремиер, се включват министерства и ведомства, решаващи близки задачи както от гледна точка функциите на държавното управление, така и от сходността на обектите и технологиите за реализация на управленските задачи. Друга специална организация изисква президентският блок за управление.

При прехода към обновяване на системата на федералните органи на изпълнителната власт е необходимо да се повиши политическата отговорност на федералния министър. В рамките на своите пълномощия той трябва да притежава пълен обем от компетенции и свобода на действие, за резултатите от които носи съответната отговорност. Необходимо е осигуряването на реален механизъм за отговорност и за превишаване на пълномощията.

Както знаем, правителството широко практикува създаването на координационни и консултативни органи с различно качество и наименования: правителствена комисия, комисия на правителството, консултативен съвет, работна група и други. Сега се работи за съкращаване броя на тези органи, функциите на които в редица случаи се дублират. Предстои да бъде извършена голяма по обем работа за подреждане на посочените спомагателни

органи, за премахване или реструктуриране на основната част от тях.

Нещо повече, при точно подреждане структурата на правителството по линията „премиер – вицепремиери – министри“, а също при преминаване към обновена система на органите на изпълнителната власт ще трябва да се премахнат и отрасловите и междуотрасловите департаменти от апарата на правителството. Той следва да се превърне в „канцелария“ на министър-председателя и вицепремиерите, да стане компактен и да включва осигуряващи подразделения (деловодство, аналитични структури, архив, юридическа служба, пресслужба, библиотека и т. н.).

3. Един от актуалните проблеми за подобряване на държавното управление е реализацията на принципа за единството на изпълнителната власт, който фигурира в чл. 77 от Конституцията на РФ, и на положението в чл. 1 на федералния конституционен закон „За правителството на Руската федерация“, постановяващо, че правителството оглавява единна система от органи на изпълнителната власт в Руската федерация.

Тази функция на федералното правителство предопределя неговите контролни пълномощия в рамките на системата на изпълнителната власт и създава определен механизъм за тяхното осъществяване. Ако по отношение на федералните министри и ведомства правителството сега има право да отменя актове на техните ръководители (чл. 12 от споменатия закон), с изключение на тези органи, които са пряко подчинени на президента, то по отношение на органите на изпълнителната власт на субектите на Руската федерация кабинетът не разполага с механизъм за оперативно реагиране спрямо незаконни действия и решения на органите за управление на субектите на РФ по предметите на компетенциите на РФ или по съвместни

компетенции на федерацията и нейните субекти. Правителството засега може да се възползва само от правото да се обърне към Конституционния съд или да помоли президента да приложи чл. 85 от Конституцията на РФ.

Логично е да изхождаме от това, че осигуряването на ефективност при управлението в рамките на вертикалата на изпълнителната власт и укрепването на изпълнителската дисциплина обуславят предоставянето на правителството правото да спира действието на неправомерни актове на органите за управление на субектите на РФ в сферата на съвместните компетенции до решаването на спора по съдебен ред.

Правителството трябва да разполага със специален механизъм за контрол върху дейността на цялата система на изпълнителната власт и подведомствените ѝ учреждения, организации и предприятия. Това налага да се създаде специален орган за държавен контрол към правителството, който да има широки пълномощия, установени от федералния закон. Наред с контрола върху дейността на федералните и регионалните органи на изпълнителната власт и подведомствените им обекти на посочения орган могат да бъдат възложени и координацията на дейността на органите за ведомствен контрол, анализът на ефективността на тяхната работа, разработката на единна методология за контрол.

4. Струва ни се, че е необходимо да се опрости системата на федералните органи на изпълнителната власт, като се съкрати както броят на самите типове органи на властта, така и общото им количество. Не бива обаче да се надяваме, че с едно обикновено съкращаване нещо би могло да се подобри принципно. Работата не е в тяхното количество, а в ясното разграничаване на функциите, пълномощията и отговорностите.

Необходимо е да се премине към четиривидова сис-

тема от федерални органи на изпълнителната власт. При това трябва да се осигури съответна специализация на функциите и пълномощията, а също да се установят критерии за формиране на органи на изпълнителната власт от един или друг тип. Такива критерии могат да бъдат:

Министерството – орган на изпълнителната власт, създаден, за да осигурява (решава) една или няколко базови задачи на държавата, отговарящ за провеждането на държавната политика в подведомствената сфера. Министерството има право да издава подзаконовни нормативни актове, в рамките на своите компетенции да дава указания на други органи от изпълнителната власт и да контролира тяхното изпълнение. Функциите по извършване на услуги се изключват от функциите на министерствата.

Федералната служба – федерален орган на изпълнителната власт, създаван с цел непосредствено извършване на законоприложна дейност за реализация на една или няколко държавни задачи и функции. Този вид федерален орган на изпълнителната власт няма право на законодателна дейност, не може да ръководи обекти на собствеността, да участва в стопанска дейност, да извършва услуги. От него също така не се иска да изработва стратегия.

Федералната агенция – федерален орган на изпълнителната власт, създаден с цел управление на имуществени и стопански комплекси и извършване на услуги на търговско-икономическа или друга основа.

Федералният надзор – федерален орган на изпълнителната власт, създаден, за да извършва контролно-надзорна дейност, обикновено в някоя специализирана сфера – например там, където реализирането на съответните държавни изпълнителни функции се делегира от федерацията на ниво субекти на федерацията или се децентрализира за изпълнение на ниво федерални окръзи.

Тъкмо въз основата на тези подходи е целесъобразно да се сформира нова система от федерални органи на изпълнителната власт, като според нея се преустроят самата структура на правителството, номенклатурата на министерствата и ведомствата и – пак според тези принципи – се запазят, премахнат или променят самите отделни министерства и ведомства.

Същевременно такива видове федерални органи на изпълнителната власт, каквито са сегашните Държавен комитет и Федерална комисия, могат да бъдат закрити. Техните функции отговарят на критериите за образуване на други видове федерални органи на изпълнителната власт и могат да се поемат от тях.

В указа на президента на РФ от 17 май 2000 г. „За структурата на федералните органи на изпълнителната власт“ е предвиден раздел VIII „Други федерални органи на изпълнителната власт“, което дава възможност на държавния глава да създава органи, които не отговарят на тези организационно-правни форми, записани в указа на президента на РФ от 14 август 1996 г. „За системата на федералните органи на изпълнителната власт“. Най-вероятно този вид федерални органи на изпълнителната власт също трябва да бъдат закрити, за да не се размива логиката на предлаганата система. Структурите, отнасящи се към този вид федерални органи на изпълнителната власт (това са Главното управление на специалните програми на президента на РФ, Държавната техническа комисия при президента на РФ и Управлението по делата на президента на РФ), могат да бъдат преобразувани или в съответни подразделения на президентската администрация и Съвета за сигурност, или в органи на изпълнителната власт във вид, по-различен от предвидените.

5. В процеса на реформиране на системата на федералните органи на изпълнителната власт трябва да се постави въпросът за освобождаване на федералния център от излишни функции.

От една страна, федералните органи могат да делегират част от пълномощията по изпълнение на своите функции на органите на изпълнителната власт на субектите на федерацията и органите за местно управление, от друга – да централизират тяхното изпълнение, делегирайки съответните пълномощия на териториалните (например на окръжните) структури на федералните органи.

Във връзка с това особена роля при формирането на новата система играят федералните надзори, чието място трябва да бъде преосмислено. Те трябва да се създават с цел осъществяване контролно-надзорна дейност – например в тези сфери, в които реализирането на съответните държавни изпълнителни функции се делегира от федерацията на ниво субекти на федерацията или се децентрализира за изпълнение на ниво федерални окръзи.

Възможно е въпросът да бъде поставен по-широко, когато на едни или други недържавни органи се предоставят функции за обслужване и обезпечаване дейността на органите на властта – комерсиализирането на тази сфера трябва да се осъществява само въз основа на нейното отделяне от тях. Привличането на недържавни организации (в редица случаи те нямат търговско-икономически характер) ще позволи да се разтовари държавният апарат от дейност, която не е пряко свързана с управлението, да се повиши ефективността при използване на бюджетните средства чрез конкурсен подбор на изпълнителите на съответните социални програми.

Мерки и технологии на реформата

Реформата в системата на федералните органи на изпълнителната власт може да бъде извършена на два етапа чрез последователно приемане на оперативни и средносрочни (законодателни) мерки.

На първия етап президентът на Руската федерация има право със свой указ да определи системата на федералните органи на изпълнителната власт, основана на посочените по-горе принципи и съответстваща на структурата им.

Освен това ще трябва да се извърши ревизия на съществуващото законодателство и подзаконовия блок, регламентиращ функциите и пълномощията, които се осъществяват от органите на изпълнителната власт – задачата е да се разбере от какви функции и пълномощия могат да бъдат освободени те (предаване „на долу“, към органите на изпълнителната власт на субектите на федерацията и органите за местно самоуправление).

На втория етап след анализиране на опита от функционирането на новата система трябва да се внесат съответните поправки във федералния конституционен закон „За правителството на Руската федерация“, в които да се определят общите принципи, осигуряващи стабилност на структурата на правителството и нейното съответствие с критериите за управляемост, да се разширят реалните пълномощия на главата на правителството по формирането на неговия състав.

В същото време законодателното фиксиране на постоянна структура на правителството може донякъде да противоречи на чл. 112, ал. 1 от Конституцията на РФ. Според него „Председателят на правителството в едномесечен срок след назначаването му представя на прези-

дента на Руската федерация предложение за структурата на федералните органи на изпълнителната власт⁴, което предполага възможност за нейното изменение. Затова трябва да се постави въпросът за законодателно фиксиране тъкмо на общите принципи, осигуряващи стабилност на структурата на правителството и нейното съответствие с критериите за управляемост. Законодателно трябва да се ограничи и възможността за перманентни организационни преустройства на цялата система на федералните органи на изпълнителната власт.

В поправките към закона „За правителството на РФ“ е необходимо също да бъдат отразени възможностите и параметрите, при които представителите на президента във федералните окръзи да получават от пълномощниците редица функции за регулиране (координиране) на териториалното социално-икономическо развитие.

Същевременно трябва да имаме предвид, че федералният конституционен закон „За правителството на Руската федерация“ е важен елемент в областта на правното регламентиране на федералните органи на изпълнителната власт и че дори след като се вземат под внимание възможните поправки, той не решава проблема с комплексното регламентиране на цялата система от органи на изпълнителната власт. Чл. 71, т. „г“ от Конституцията на РФ изисква не само да се създадат системни федерални органи, но и да се „установи редът на тяхната организация и дейност“.

В тази връзка е необходимо да се приемат федерални закони „За общите принципи за организация на системата на изпълнителната власт в Руската федерация“ и „За системата на федералните органи на изпълнителната власт“.

В първия от тях трябва да се даде определение на понятието орган на изпълнителната власт, да се определят принципите на организация на органите на изпълни-

телната власт както на федерацията, така и на нейните субекти, да се посочат обосновани критерии за определяне спецификата на всеки вид орган на изпълнителната власт, да се установят предназначението и мястото му в системата и т. н.

Вторият закон е призван да регламентира процедурите, степента на участие и взаимно подчинение на органите за управление и длъжностните лица в дейността на федералните органи на изпълнителната власт, правното положение на различните видове органи, подведомствени на правителството на РФ, а също на органите, създавани към федералните органи на изпълнителната власт, реда на тяхното формиране и наименование, реда на делегиране на държавни пълномощия от тях към други субекти на управлението, взаимоотношенията с органите на местно самоуправление, с национално-културните автономии, обществените и религиозните обединения.

УСЪВЪРШЕНСТВУВАНЕ НА ТЕРИТОРИАЛНАТА СИСТЕМА НА ФЕДЕРАЛНИТЕ ОРГАНИ НА ИЗПЪЛНИТЕЛНАТА ВЛАСТ

Анализ на обстановката

Както в Конституцията на Руската федерация, така и в текущото федерално законодателство като цяло липсват ясни правни основи и критерии за създаването на териториалните структури на федералните органи на изпълнителната власт. Според чл. 28 от федералния конституционен закон „За правителството на Руската федерация“ редът за създаване и осигуряване дейността на териториалните органи на изпълнителната власт се определя изключително по време на заседанията на правителството. Понастоящем това обикновено става в разпоредбата за централния орган на изпълнителната власт, образуваща тези органи. В частта за взаимодействието на териториалните органи на федералната власт и органите на властта на субектите на федерацията регламентация фактически липсва, затова се налага да има законодателна такава.

В резултат на това разпределянето на федералните органи на изпълнителната власт по обектите на Руската федерация е проведено крайно неравномерно и безсис-

темно. Министерството на финансите например има управления на федералната хазна в 88 субекта, Министерството на труда има инспекции по труда в 75, Министерството на културата – в 10, Русгидромет – в 5, Министерството на федералната собственост – в 4. Редица федерални министерства са представени в регионите едновременно с няколко структурни подразделения. В много региони структурата на териториалните органи на федералните министерства и ведомства в края на 2000 г. не е била приведена в пълно съответствие с изискванията на указ N 867 на президента на Руската федерация от 17 май 2000 г. „За структурата на федералните органи на изпълнителната власт“.*

Не е много ясно и доколко правителството притежава пълна, системна и редовно обновявана информация за реалното представителство на федералните органи на изпълнителната власт в регионите.

В тях са слабо осезаеми и взаимодействието между федералните териториални органи, тяхната координация, както и федерално ръководство. Нерядко тези органи се въвличат в борбата между конкуриращите се политически сили в регионите, озовават се под влияние на органите на държавната власт на субектите на федерацията, което отслабва ефективността на изпълнение на федералните функции, а понякога и подменя федералните интереси в дейността на териториалните органи с регионални.

Както гласи чл. 78, ал. 1 от Конституцията на РФ, федералните органи на изпълнителната власт създават свои териториални подразделения и назначават съответни длъжностни лица за осъществяване на пълномощията,

* Вж. Приложение „Разположение на териториалните органи на федералните министерства и ведомства“

които по никакъв начин не са свързани с волята на субектите на федерацията както по отношение приемането на принципно решение за наличието на териториален орган, така и по отношение определянето на техния кадрови състав. Тази позиция бе подкрепена и с цял ред решения на Конституционния съд на РФ.*

От това следва, че предоставянето на права на субектите на РФ да съгласуват назначаването на ръководители на териториалните подразделения на федералните органи на изпълнителната власт, осъществяващи пълномощията на Руската федерация, е прерогатив на федералния законодател. При това обикновено такова съгласуване задължително следва да бъде предвидено от законодателството по въпроси, отнасящи се до сферите от съвместната компетенция на федерацията и субектите. В тези случаи, когато

* В постановлението на Конституционния съд от 1 февруари 1996 г. по делото за проверка на конституционността на устава – основния закон на Читинска област – като неконституционни бяха признати положенията на устава относно това, че областната Дума съвместно с администрацията на областта съгласува назначаването и освобождаването от длъжност на ръководителите на териториалните подразделения на федералните органи на изпълнителната власт, като противоречи на чл. 78 (ал. 1) от Конституцията на РФ.

По-разгърнато позицията на Конституционния съд по този въпрос беше формулирана в постановлението от 7 юни 2000 г. във връзка с делото за проверка на отделни положения от Конституцията на Република Алтай и федералния закон „За общите принципи на организация на законодателните (представителни) и изпълнителни органи на държавната власт в субектите на Руската федерация“. Конституционният съд например установи, че ако на съответните териториални органи на федералните органи на изпълнителната власт се възлагат пълномощия на Руската федерация по въпроси от съвместна компетенция, то по смисъла на чл. 72 на Конституцията на РФ във връзка с чл. 5 (ал. 3), чл. 11 (ал. 3), чл. 77 (ал. 2), чл. 78 (ал. 1 и 2) и чл. 85 (ал. 1) федералният законодател има право да предвиди възможност за съгласуване със законодателния (представителен) орган на субекта на РФ назначението на длъжност ръ-

федералният закон, регламентиращ дейността на федералните органи на изпълнителната власт в сферата на съвместните компетенции със субектите на РФ, предоставя на последните правото да съгласуват назначаването (освобождаването от длъжност) на ръководителите на териториалните органи на федералните органи на изпълнителната власт, съгласуването трябва да е задължително.

Образуването на федерални окръзи на изпълнителната власт създава предпоставки за преустройство и оптимизация на системата на териториалните им структури. Формирането на окръжно ниво на териториално управление е необходимо както с цел ограничаване влиянието на местните власти върху федералните структури, така и с цел повишаване ефективността на действията на териториалните структури на федералните органи за управление, намаляване на дублирането и подобряване на координацията.

С изграждането на системата на федералните окръзи ефективността на управлението „по вертикалата“ ще

ководители на териториалните органи на федералните органи на изпълнителната власт, тъй като такива длъжностни лица са призвани да осигуряват разграничаване пълномощията на органите на изпълнителната власт по предметите от съвместния компетенция на всички нива.

С това обаче не се засягат прерогативите на Руската федерация в крайна сметка самостоятелно да решава този въпрос, при условие че изпълва установените от Конституцията на РФ и федералния закон необходими полирителни процедури. Тази позиция бе цитирана от Конституционния съд и в определението по делото за проверка на чл. 6, ал. 4 и чл. 7, ал. 1 от закона на РФ „За федералните органи на данъчната полиция“ от 28 ноември 2000 г. Позовавайки се на него, Конституционният съд постанови, че приелането на решение за назначаване и освобождаване от длъжност на ръководителите на териториалните органи на Федералната служба на данъчната полиция на РФ остава на самата федерация, тъй като другото би могло да попречи на формирането на единна система на изпълнителната власт в РФ

нараства. Развитието им обаче не бива да се спира с постигнатото. Днес функциите на пълномощните представители практически не са записани. Засилва се възприемането им почти изключително като надзиратели на ръководителите на регионите. Обективно магистрална линия в развитието на окръзите може да стане усилването на тяхната роля като центрове за управление на териториалното развитие и преди всичко икономическото. Образоването на окръзи позволява да се решават сложни икономически въпроси на ниво, адекватно на техния мащаб. А това означава, че тук трябва да бъдат съсредоточени права и ресурси, съразмерни на решаваните проблеми.

Други варианти за развитието на окръзите, в рамките на които основният акцент следва да се постави върху засилването на техните правоохранителни и контролни функции или да се реализира стратегията за създаване на управленски окръзи от различен тип (икономически, съдебни, училищни, електорални, милиционерски, военни, данъчни, прокурорски и т. н.), несъвпадащи с границите на субектите на федерацията и с границите на окръзи от друг тип, ни се струват по-незадоволителни. В същото време трябва да се има предвид, че самото разделяне на федералните окръзи бе извършено, без да се вземат предвид икономическото райониране на страната и икономическият потенциал на регионите. Това в перспектива може да наложи уточняване броя и състава на федералните окръзи.

Основни цели и задачи на реформата

Трябва да сме наясно с разпределението на конкретните управленски функции на федералните органи на изпълнителната власт в лицето на техните централ-

ни апарати, а след това – с принципите за териториална организация и взаимно подчинение на тези органи. Сми-сълт на измененията в организацията на териториалните структури е да се осигури единство на „вертикалния разрез“ на изпълнителната власт в рамките на съвместните компетенции със субектите на федерацията, а също да ги предпази от извънсистемно влияние върху тях по места.

За да се постигнат тези цели, е необходимо да се решат следните задачи:

1. Да се реорганизира системата на териториалните структури на федералните органи на изпълнителната власт съобразно редица принципи.

Трябва преди всичко да се завърши преходът към организирането на териториалните органи предимно на окръжен принцип. При това финансирането на такива органи, осигуряването на социални гаранции за техните служители трябва да се осъществява изключително от средствата на федералния бюджет.

Присъствието на едно или друго ведомство на ниво субект на федерацията, на ниво федерален окръг или на-против – липсата на териториални структури в него, трябва да се подчинява на административната логика и да се базира на ясни, законодателно определени критерии. Тук ръководна роля има правителството на РФ.

Трябва да се определи кръгът на федералните министерства и ведомства, които формират свои териториални структури на ниво окръзи. Всички други федерални органи на изпълнителната власт не формират свои териториални подразделения в окръзите, но изпращат там свои представители, които влизат в състава на съответните окръжни структури.

При назначаването на ръководители на териториалните подразделения федералните органи на изпълнителната власт трябва да се откажат от утвърдилата се практика да съгласуват кандидатурите с ръководството на изпълнителната власт на субектите на Руската федерация само в тези случаи, когато федерацията действа в рамките на своите изключителни пълномощия. Във всички други случаи, по-специално в сферата на регламентиране на съвместните компетенции на федерацията и нейните субекти, това съгласуване трябва да се осъществява задължително в рамките на установените от федералния закон механизми и процедури.

2. Институцията на пълномощните представители на президента на РФ във федералните окръзи да се насочи към повишаване ефективността в дейността на териториалните подразделения.

За тази цел трябва да се движим към обединение на териториалните подразделения на федералните органи на изпълнителната власт в субекта на федерацията, чиито пълномощия и компетенции съвпадат до голяма степен в единен орган за управление, контролиран от пълномощния представител на президента на РФ във федералния окръг, с цел да се изключи дублиране на равнозначни функции в субектите на РФ в един федерален окръг и за оптимизиране на процеса за приемане на решение по конкретни въпроси, в еднаква степен задоволяващи всички региони в дадения окръг. Освен това на пълномощните представители на президента може да бъде възложен и определен набор от контролни функции. Това например е възможно чрез формиране на окръжни колегии, включващи ръководителите на териториалните структури на федералните ведомства.

3. Поетапно да се разширяват функциите и пълно-

моцията на представителите на президента, преди всичко в сферата на определяне на икономическата стратегия и регламентиране на икономическите процеси в окръга.

На първия етап трябва да се завърши организационно-кадровото изграждане на федералните окръзи, за да могат те ефективно да решават поставените пред тях задачи, и да се отработят технологии за взаимодействие на пълномощните представители с федералните структури и ръководителите на субектите на федерацията. На представителите на президента на РФ трябва да принадлежи ключовата роля в процеса на оптимизация на федералното присъствие в региона.

На пълномощните представители следва да се предаде голяма част от функциите по координацията и контрола върху реализацията на държавната социално-икономическа политика, използването на федералната собственост, контрола върху средствата от федералния бюджет, включително трансферите и субсидиите, постъпващи в субектите на федерацията (има се предвид контролът както за навременността и обемите при постъпване на парите от Министерството на финансите, така и за ефективността на тяхното използване в регионалните бюджети).

Пълномощните представители трябва да извършват инвентаризация на изпълнението на федералните цели, инвестиционни, а също и регионалните програми, финансирани от федералния бюджет, и да дават предложения какво да се включи в бюджета за следващата година.

На ниво окръзи трябва да започне разработването на специални мерки и програми по привличане на външни инвестиции, технологическо превъоръжаване на

производствата, създаване на точки на растежа и центрове за иновации, развитие на малкия бизнес, възраждане на селото. В тези области е особено важна координиращата роля на пълномощните представители на президента по отношение подразделенията на федералните органи на изпълнителната власт на територията на окръга.

На втория етап представителите на президента трябва фактически да получат статут на представители на федерацията (държавата) в окръзите, затваряйки цялата вертикала на изпълнителната власт в окръга. При това те следва да решават и задачи на представителството на президента и на териториалното държавно управление. Тази логика на развитие на системите на окръзите предполага предаване, делегиране на това управленско ниво на ред пълномощия на федералното правителство, свързани например с разпределението на трансферите по територии, организирането на адресните програми на държавната поддръжка за регионите. Пълномощните представители трябва да поставят пред правителството на РФ въпросите за обосноваването при определяне размерите на трансферите и другите форми на финансова помощ за регионалните бюджети, както и за финансовата им самостоятелност.

За прехода към тази система могат да бъдат взети и редица междинни, „подготвителни“ решения и мерки – например на първо време да бъде въведена временна институция на пълномощния представител на правителството на РФ във федералния окръг, който да координира дейността на териториалните подразделения на федералните органи на изпълнителната власт, намиращи се на пряко подчинение към правителството на РФ. В този случай представителите на президента ще продължат да

съсредоточават своята дейност върху политическите, контролните функции и координацията на действията между силовите и правните структури, ще проектират на регионално ниво функциите на Съвета за сигурност. Само при извънредни обстоятелства те в съответствие със специален указ на президента на РФ биха могли да оглавят работата по координацията или дори управлението на дейността на всички федерални структури на територията на окръга.

Такава междинна система би позволила по-безболезнено да се решат въпросите за делегирането на редица пълномощия на федералното правителство на управленско ниво на окръзи. В бъдеще временната институция на пълномощен представител на правителството може да се закрие, а изпълняваните от него функции, технологии и организационни форми за тяхната реализация да се прехвърлят върху политическите представители на президента, които, както вече отбелязахме, фактически получават статут на представители на федерацията (държавата) в окръзите.

Следва също да се подчертае, че в резултат от реализирането на подобен сценарий на развитие може да нарасне отговорността на „президентския модул за управление“ в конкретните региони, а по-нататъшните преобразувания могат вече да изискат конституционни новации и превръщане на федералните окръзи в самостоятелно ниво на властта.

4. При условие че федералните окръзи се развиват като центрове за управление на териториалното социално-икономическо развитие, дългосрочна задача може да стане изменението на принципите за образуването и организацията им. След една-двегодишна работа пълномощните представители трябва да представят на президента на РФ конкретни предложения за уточняване

(оптимизация) количеството и структурата на федералните окръзи.

При разделянето на федералните окръзи оптимизацията ни се струва неизбежна, защото ще подобри условията за управляемост. Броят и съставът им трябва да са съобразени както с мащаба и характера на субектите на федерацията, включвани в състава на окръга, така и с установеното икономическо зонироване на страната, особеностите на организацията на базовите отрасли на икономиката, транспортната и социалната инфраструктура. От гледна точка на критерия за управляемост ни се струва, че броят на субектите на федерацията, влизащи в състава на окръга, не бива да надхвърля шест-седем единици. Съответно броят на окръзите трябва да бъде 12-15.

Освен това трябва да се разгледа въпросът за запазване особения статут на редица сегашни субекти на федерацията. Към тях например могат да бъдат отнесени териториите с особен геополитически (като Калининградска област, Чеченската република), политико-икономически и административен (градове с федерално значение), а също социално-икономически (Таймирският и Ямало-Ненецкият автономен окръг като региони със запаси от стратегическа суровина) статут. Такива субекти на федерацията могат на временна или постоянна основа да се отделят от състава на федералните окръзи; на тяхна територия по особен начин се организират системи от федерални органи на изпълнителната власт и ръководство на нейните подразделения. В зависимост от ситуацията и нуждите на управлението ръководителите на такива субекти на федерацията могат да получат права на ръководители на федерални окръзи, а също да се назначават в тях специални пълномощни представители на президента.

Мерки и технологии на реформата

На първия етап предлаганите мерки по реорганизацията на системата на териториалните структури на федералните органи на изпълнителната власт могат да бъдат реализирани чрез укази на президента на Руската федерация и постановления на правителството на Руската федерация.

Целесъобразно е например уедряването на структурите на федералните органи на изпълнителната власт в редица субекти на Руската федерация, като се има предвид образуването на федерални окръзи – тоест създаването на окръжни отделения с едновременно премахване на аналогични структури на ниво субекти на федерацията. Освен това могат да бъдат приети укази на президента, подготвени въз основа на предложения на пълномощните представители:

- за усилване контрола по използване на федералното имущество в регионите;

- за организиране на контрол върху средствата от федералния бюджет, включително трансфери и субсидии, постъпващи в субектите на федерацията на окръга;

- за оптимизация на разполагането на териториалните структури на федералните органи на изпълнителната власт (със създаването на окръжно ниво на териториални структури на редица министерства и ведомства и успоредно закриване на съответните в субектите на федерацията).

Една от най-важните задачи на този етап е апробацията на регламента за взаимодействието между представителите на президента и териториалните подразделения на федералните органи на изпълнителната власт, федералните органи и правителството на РФ като цяло, а също

между представителите на президента и органите на държавната власт в субектите на федерацията.

Главна задача е изграждането на единна схема за организация на системата на изпълнителната власт на ниво федерален окръг – това предполага във всеки окръг да бъде създаден някакъв универсален и общ за всички набор от структури. Например:

Координационен („Президентски“) съвет на окръга, който е призван да координира работата на пълномощния представител на президента във федералния окръг и териториалните структури на федералните органи на изпълнителната власт, влизащи в „президентския блок“ на управление. В него ще бъдат включени ръководителите на териториалните (окръжни) структури на Министерството на отбраната, МВР, Министерството на правосъдието, ФСС* и редица други федерални органи на изпълнителната власт.

Система от „отраслови“ координационни съвети в тези насоки, в рамките на които на ниво окръг действат териториални структури на федералните органи на изпълнителната власт. В окръзите трябва да се създават Съвет по въпросите на образованието, Съвет по въпросите на здравеопазването, Съвет по въпросите на културата, Съвет по транспорта и съобщенията, Съвет по енергетика, Съвет по печата и теле- и радиопредаванията и в техния състав да влязат представители на апарата на пълномощните представители на президента, представители на териториалните структури на федералните органи на изпълнителната власт по съответните ресори, представители на субектите на РФ.

Център за стратегически изследвания на федералния окръг, който е призван да реализира управленските задачи, свързани с перспективното развитие, прогнозиране и

* Федерална служба за сигурност – Б, пр.

моделиране, да определя приоритета на икономическото развитие, стратегическите насоки на инвестиционната политика и т. н. Също така да реализира на ниво окръг функциите на редица федерални надзори и съответно в неговия състав трябва да се включат представители на тези федерални органи на изпълнителната власт. Например в състава на ЦСИ ФО влизат представители на федералните надзорни органи, провеждащи съответната политика в областта на опазването на околната среда, поземлената политика, строителната политика, антимонополната политика.

Стопанска колегия на окръга, която да реализира функциите на редица федерални органи на изпълнителната власт, необразуващи свои териториални подразделения на ниво федерални окръзи. Тя координира тяхната работа както помежду им, така и със съответните органи на властта и управлението на субектите на федерацията. Стопанската колегия на окръга трябва да се състои от представители на апарата на пълномощния представител на президента, представители на федералните органи на изпълнителната власт, представители на органите на изпълнителната власт на субектите на РФ – например представители на федералните органи на изпълнителната власт, осъществяващи функциите на управление в сфери като националната и миграционната политика, политиката по заетостта и охрана на труда, политиката в областта на селското стопанство, управлението на държавната и частната собственост, надзора по използването на природните ресурси, федералния надзор по риболова, по горското стопанство.

Освен това на окръжно ниво трябва да се създадат структури, които да обединят усилията на регионите и да координират тяхната политика с пълномощните представители на президента и федералните органи на властта. Такива структури са:

– Губернаторски окръжен съвет. Той се образува от ръководителите на администрациите на всички субекти на федерацията, влизащи в окръга, а също от пълномощния представител на президента в окръга.

– Окръжен съвет по местното самоуправление. В неговия състав се включват представители на общините на федералния окръг, в т. ч. всички кметове на градовете – административни центрове на субектите на федерацията, влизащи в окръга.

– Съвет на законодателите, който да включва ръководителите на законодателните събрания на субектите на федерацията, влизащи в окръга.

Само на тази основа в бъдеще е възможно законодателно обосноваване на принципите на териториалната организация на подразделенията на федералните органи на изпълнителната власт, заложиени във федералния закон „За системата на федералните органи на изпълнителната власт“. При това е важно юридически правилно да се изградят отношенията между представителите на президента и териториалните подразделения на федералните органи на изпълнителната власт съобразно принципите на разделяне на властите и конституционния статут на президента и правителството. Това може да наложи регламентиране статута на пълномощните представители на президента не само във федералния конституционен закон „За президента на Руската федерация“, но и в редица нови законодателни актове както от общ (например във федералния закон „За общите принципи за организация на системата на изпълнителната власт в Руската федерация“), така и от специален характер (федерален закон „За федералните окръзи“).

Поправките към федералния конституционен закон „За правителството на Руската федерация“, а също предлаганите закони „За общите принципи на дейност на ор-

ганите на изпълнителната власт“ и „За системата на федералните органи на изпълнителната власт“ трябва да определят критериите за присъствие на едно или друго ведомство на ниво субект на федерацията, на ниво федерален окръг или напротив – липсата в него на териториални структури. В същите актове следва да се предвиди възможност за особена организация на системата на федералните органи в изпълнителната власт на територията на отделните субекти на федерацията.

Предоставянето на редица функции в областта на регламентирането на териториалното социално-икономическо развитие на пълномощните представители на президента може да наложи във федералния конституционен закон „За правителството на Руската федерация“ да се внесат редица други поправки.

Следва също да се изхожда от факта, че принципите за образуване, структура и граници на федералния окръг следва да бъдат фиксирани в съответния федерален закон „За федералните окръзи“. Предполагаемото ново „разделяне“ на федералните окръзи, извършвано след вземане предвид икономическия потенциал на територията, трябва да се координира по време с разработването и приемането на този закон.

РАЗГРАНИЧАВАНЕ НА КОМПЕТЕНЦИИТЕ МЕЖДУ ФЕДЕРАЦИЯТА И НЕЙНИТЕ СУБЕКТИ

Анализ на обстановката

Конституцията на РФ постановява съществуването фактически на две системи органи на държавната власт – федерална и на субектите на федерацията. Наличието им създава сериозен проблем за разграничаване на компетенциите и пълномощията между органите на държавната власт на РФ и органите на държавната власт на субектите на РФ.

Трябва да отбележим преди всичко неяснотата на пълномощията на субектите на федерацията. Конституционният списък на компетенциите включва някои въпроси, отнесени едновременно и към тези на федерацията, и към съвместните.*

* Например чл. 71, т. „а“ от Конституцията на РФ, в който е постановено, че в компетенциите на федерацията се намира контролът за спазване на конституцията и федералните закони, не се съгласува с чл. 72, ал. 1, т. „а“ от Конституцията на РФ, отнасящ към съвместните компетенции на федерацията и нейните субекти – „осигуряването на съответствие между конституциите и законите на републиките, уставите, законите и другите нормативни правни актове на краеве, областите, градовете от федерално значение, автономните области, автономните окръзи и Конституцията на Руската федерация и федералните закони“. По анало-

Фактор, който затруднява разграничаването на компетенциите между федералните органи на държавната власт и органите на държавната власт на субектите на федерацията, са самите формулировки (този упрек впрочем се отнася и за формулировките на изключителните компетенции на Руската федерация). Някои са описани така, че предполагат само законотворческа дейност, други – изпълнително-разпоредителна дейност, трети – и едната, и другата. Проблемът се задълбочава и от това, че някои са представени като вид управленска дейност (например координацията по въпросите на здравеопазването), други като определена сфера (например използването на природните ресурси и опазването на околната среда).

В чл. 72 от Конституцията на РФ няма точно разграничаване каква част от съвместните компетенции могат да се реализират от федералните органи на държавната власт, а каква – от органите на държавната власт на субектите на федерацията, т. е. фактически липсва механизъм за реализиране на пълномощията за съвместни компетенции.

Опитът за разграничаване на пълномощията във федералните закони, издавани във връзка със съвместните компетенции, не позволява да се реши проблемът с ясното определяне правата на субектите на федерацията и тяхното сигурно фиксиране – съществуват противоречия в конституционното регулиране в тази област (в Конституцията на РФ има два члена – чл. 11 и чл. 76, които по

гичен начин в чл. 71, т. „в“ от Конституцията на РФ защитата на правата и свободите на човека и гражданина, защитата на правата на националните малцинства са отнесени към компетенциите на федерацията. Същите въпроси се посочват и в предметите на съвместни компетенции на федерацията и нейните субекти (чл. 72, ал. 1, т. „б“)

различен начин определят правните форми за регламентиране на съвместните компетенции).*

При това формулировката на чл. 76 от Конституцията на РФ фактически позволява на федералните органи на държавната власт да издават федерални закони с всякаква степен на детайлизация (а не само актове, съдържащи общи принципи или пък основи на законодателството) и по този начин да заемат едва ли не цялата ниша на правното регламентиране в посочената област. В някои правни актове, приемани на федерално ниво, не е лесно да се определи какво остава зад границата на пълномощията на органите на държавната власт на федерацията и може да бъде отнесено към пълномощията на органите на държавната власт на субектите на федерацията. Приетите през 1999 г. федерални закони „За принципите и реда за разграничаване на компетенциите и пълномощията между органите на държавната власт на Руската федерация и органите на държавната власт на субектите на Руската федерация“ и „За общите принципи на организация на законодателните (представителните) и изпълнителните органи на държавната власт на субектите на Руската федерация“ също не определят позицията по този въпрос. Несъгласуваността по вертикалата и хоризонталата в управлението създава съществени препятствия във формирането на единно икономическо пространство и при оперативното решаване на много стопански проблеми.

* Чл. 11 от Конституцията на РФ гласи, че разграничаването на пълномощията се осъществява от „конституцията и федеративните и други договори за разграничаване на компетенциите и пълномощията“. А в чл. 76, ал. 2 се отбелязва, че „за съвместните компетенции на Руската федерация се издават федерални закони и според тях се приемат законите и другите нормативни правни актове на субектите на Руската федерация“.

Федералният закон „За принципите и реда за разграничаване ...“ се състои от общи формулировки, често само повтаря нормите на конституцията и в крайна сметка почти не служи като механизъм за разграничаване на компетенциите. При това той говори само за законодателството. Обаче както вече беше отбелязано, в чл. 72 от Конституцията на РФ далеч не всички въпроси са формулирани като предмети на законодателството. В закона „За разграничаване...“ също не се посочва кои органи на държавната власт осъществяват изпълнителните пълномощия по съвместните компетенции.

Като цяло липсата на ясни разграничителни линии между компетенциите и пълномощията на федерацията и нейните субекти в крайна сметка дестабилизира функционирането на властта по вертикалата, тъй като федералните органи се сблъскват със сериозни трудности, опитвайки се да отстранят несъответствието между законите на субектите на федерацията и федералните закони. Неопределеността в разграничаването на пълномощията поражда спорове между федерацията и нейните субекти и създава напрежение в отношенията им.

Поради сложността при разработването на федералните закони по въпросите за съвместните компетенции, ясно установяващи пълномощията на държавните органи както на федерацията, така и на нейните субекти, а също вследствие противоречивостта на конституционното регламентиране в дадена област започна да се формира практика за решаване на тези въпроси не в общофедерален мащаб – в рамките на единния механизъм на властта, а чрез сключване на договори за разграничаване на компетенциите и пълномощията между органите на държавната власт на федерацията и отделните субекти.

Към началото на 2001 г. такива договори бяха сключени с 47 субекта на федерацията, приети бяха и стотици споразумения за тяхното развитие. Договорите несъмнено изиграха своята стабилизираща роля на определен исторически етап. Но цялостна система не беше създадена.

Ако анализираме цялата съвкупност от договори, ще забележим много общи и често пъти доста интересни неща. Броят на членовете в тях варира от 10 до 20. Във всеки договор повече от половината членове имат строго процедурен характер, в останалите обикновено се съдържа повече или по-малко обстоен преразказ на чл. чл. 71 и 72 от Конституцията на РФ (същинските компетенции на федерацията и съвместните компетенции). При това в почти всички договори списъкът на съвместните компетенции е по-голям от списъка, установен от чл. 72 на Конституцията на РФ.*

Компетенциите, по които федерацията разрешава да се влезе в зоната на нейния суверенитет, може да се разделят на три групи:

– въпросите на отбраната, държавната сигурност, защитата на държавните граници и териториалната цялост на Русия;

– въпросите на международната и външноикономическата дейност (има случаи, когато субектът получава изключителни компетенции – например Татарстан се признава за самостоятелен участник в международните и външноикономическите връзки);

* Такова разширяване обикновено се прави за сметка на същинските компетенции на федерацията. Така в договора с Татарстан се въвеждат 17 нови сфери, със Северна Осетия – 14, с Башкортостан, Якутия, Удмуртия – по 11, с Кабардино-Балкария, Свердловска област – по 8

– финансовото, валутното, кредитното и митническото регламентиране.

Характерно е, че всички тези политически и икономически пълномощия практически не са свързани нито с географската, нито с етническата специфика на субекта на федерацията. В резултат държавата губи важни елементи от своя суверенитет, губи лостовете на федералното управление и контрола.*

Като цяло почти всички договори са или просто празни декларации, или програмни политически документи, създаващи юридически плацдарм за бъдещи пазарлъци по конкретни въпроси от политическите, икономическите и финансовите отношения.

По този начин те размиват и бездруго нездравото правно поле на федерацията и стесняват сферата на федералното законодателство, което се подменя от двустранните отношения между органите на изпълнителната власт. Договорите установяват не общи правила за разделяне на държавната власт, необходими за точното функциониране на вертикалата на властта, а само определен вариант на взаимодействие с конкретната територия и усилват асиметрията във федеративните отношения, с което се подковава конституционният принцип за равноправие на субектите на федерацията във взаимоотношенията с федералните органи.

Много от тези договори в една или друга степен изменят или допълват Конституцията на РФ. Устано-

* Само в 40% от договорите се съдържат 2-3 члена, донякъде поне свързани с географската или етническата специфика. Най-съдържателни в този смисъл са договорите с Бурятия и Калининградска област. Последният договор е изцяло посветен на преодоляването на проблемите, произтичащи от анклавното положение на региона. Но това е изключение

вените от нея съвместни компетенции се преразпределят в компетенции на субектите на федерацията, а изключителните компетенции на Руската федерация – в съвместни компетенции или дори в компетенции на субектите на РФ.

Това засилва нестабилността на федерацията, тъй като конституционно постановените ѝ компетенции се предават чрез подписване на двустранни договори с нейните субекти, при това не с всички, а само с някои. Но когато федерацията се лишава от компетенции в полза на редица свои субекти, това вече не е толкова разграничение, колкото предаване (делегиране) на компетенции и пълномощия. В този случай федералният център се оказва в положение на деветдесети субект на федерацията и губи своите функции на обединяващо звено.

В договорите и съпътстващите ги споразумения няма нито мерки за отговорност при нарушаване задълженията на страните, нито ясно указание за източниците на финансиране на един или друг ангажимент, нито отговор на въпроса в какви форми и с какви методи съответният федерален орган на изпълнителната власт осъществява управленско въздействие върху едноименния орган на субекта на федерацията. Тези документи често имат декларативен характер и изобилстват с препратки.

В резултат отслабва вертикалата на властта и Руската федерация губи важни лостове на федералното управление и контрола. Освен това се поставя под съмнение природата ѝ като конституционна федерация. Днес Руската федерация най-точно се характеризира не като унитарна или федеративна, а като фрагментирана държава.

Основни цели и задачи на реформата

1. Става все по-очевидно, че в сегашния си вид системата на съвместните компетенции на федерацията и нейните субекти е нежизнеспособна и не спомага за ефективността и яснотата в управлението. Тя не позволява да се създаде работеща система за разпределение на отговорностите и пълномощията помежду им, да се осигури проходимост на управленските сигнали, да се реализират пълномощията на федералните органи на властта по цялата територия на страната. Рано или късно, ще се наложи да се внесат поправки в конституцията. Обаче в рамките на програмата за структурно-функционална оптимизация на системата на властта и управлението остротата на проблема може да се намали чрез редица нови принципи и подходи при разграничаването на пълномощията на държавните органи на различни нива от съвместните компетенции.

Особено важен ни се струва принципът за целесъобразността, свързан с общите задачи, които са длъжни и могат да решават органите на властта от различните ешелони. Необходимо е също да се приложи принципът за съответствие на ресурсната обезпеченост и структурната организация на съответните ешелони на властта към изпълняваните от тях функции.

Поради неотстранимата двусмисленост на институцията за съвместни пълномощия се предлага нормативно да се постанови възможност за съществуване на два режима съвместни пълномощия – режим на „съвместни функции“ и режим на „взаимна отговорност“.

В първия случай органите на държавната власт на РФ и тези на субекта на федерацията се допълват един друг функционално, реализирайки едно и също пълномощие – например законодателното регламентиране на някой въп-

рос. В този случай федералната власт осъществява функции по установяване на рамково законодателство, а регионалната власт – конкретизиращо законодателство.

Режимът на „взаимна отговорност“ предполага обратната ситуация, когато по някаква принципно неделима функция федералната и регионалната власт провеждат пълно и ясно „разпределяне“ на пълномощията, и при това носят взаимна отговорност по реализирането на тази функция. Например чл. 72, ал. 1, т. „м“ („защита на изконната среда на обитаване и традиционния начин на живот на малобройните етнически общности“) по своята същност е една и неделима функция. Следователно в контекста на чл. 72 трябва да се признае, че федералната и регионалната власт имат – всяка поотделно – ясна отговорност (частична и пълна) за неизпълнението на тази функция.

2. Въпреки това дори след подобна констатация и законодателно постановяване на схемите и механизмите за реализация на пълномощията по съвместните компетенции е възможно взаимно делегиране между федерацията и нейните субекти на изпълнителните функции по отделни пълномощия. Въпросите за това делегиране трябва да се решават със специални споразумения. При това става дума за споразумения не между федералните и регионални органи на държавната власт, а между отделни „специализирани“ органи на изпълнителната власт.

Следва също специално да се подчертае, че такова делегиране е възможно във връзка със специфични обстоятелства, а не като норма. Трябва да се делегират само отделни изпълнителски функции в рамките на законодателно постановените към страните пълномощия, но не самите пълномощия.

3. Тъкмо такива споразумения за делегиране на изпълнителски функции по отделни пълномощия трябва

да сменят системата на пълномощните договори за разграничаване на пълномощията и компетенциите между органите на държавната власт на федерацията и нейните субекти.

Предишната система от договори е принудително, половинчато и неокончателно решение. Днес те са загубили своята държавна актуалност. От многовариантност на отношенията вътре във федерацията следва да се преминава към единна и ясна правова система.

Това не означава обаче, че договорните елементи на федерализма трябва да се премахнат. Те ще се запазят във вид на договори или споразумения, съобразени с особеностите на едни или други територии, с тяхната специфика. Това могат да бъдат или културно-национални, или административни, или географски, или климатични особености и т. н. Но тук става дума не за политически или икономически „особености“. Политическите условия и правилата за икономическите отношения трябва да бъдат еднакви за всички субекти на федерацията. На практика такива споразумения могат да се използват и за провеждане на определени социално-икономически експерименти в рамките на отделно взет субект на федерацията, за отработване на нови механизми и начини за решаване на различни проблеми в посочената сфера. По такъв начин ще се създават не само реални механизми за отчитане „спецификата“ на едни или други територии, но също и възможност за оперативно маневриране в управлението с цел повишаване на неговата ефективност.

Формата на договора може да се запази и за регламентиране на федеративните отношения по хоризонталата, тоест между субектите на РФ.

4. Ключовата роля в арбитража и уреждането на конфликтите и спорните ситуации в процеса на разгранича-

ване и реализиране на съвместните компетенции, а също по въпросите на делегирането може да бъде отредена на Държавния съвет на РФ като орган, който ще осигури хармоничното взаимодействие между федерацията и нейните субекти при провеждането на държавната политика. За тази цел Държавният съвет трябва да получи съответен статут, в т. ч. законодателно постановен.

Мерки и технологии на реформата

Според изброените по-горе принципи за разграничаване на пълномощията между държавните органи от различните нива на съвместни компетенции за адекватна реализация на изискванията на чл. 72 от Конституцията на РФ в законодателството трябва да се посочи, а също последователно и цялостно да се отрази какво точно да се прави на едно или друго ниво на властта. Още повече че една от тенденциите за развитие на федерализма в страните от съвременния свят е да се намали обемът на неразграничените пълномощия от съвместните компетенции.

Федерацията може монополно да издава закони по определени въпроси, а изпълнението да остави изцяло на органите на субектите на РФ, но като създаде все пак съответни механизми за отговорност на регионалните власти. По други въпроси федерацията може да приема основите на законодателството, минималните общоруски стандарти (при това на субектите на федерацията се оставя правото да приемат закони, детайлизиращи положенията на основните), по трети – да приема закони, а в изпълнителната сфера да действат както федералните органи, така и органите на субектите на РФ.

Тъкмо във федералните специализирани „отраслови“ закони по съответни отделни въпроси от съвместни компетенции трябва да бъде посочено какви точно функции имат федералните органи на изпълнителната власт в дадена сфера. Това означава, че всички други непосочени в закона функции се поемат от съответните органи на изпълнителната власт на субектите на федерацията.

Освен това законът трябва да определи органите с контролни функции по едни или други въпроси, формите на подобен контрол, а също така механизмите и процедурите за отговорност на органите на властта и управлението на различно ниво по стриктното изпълнение на една или друга дейност.

Например според чл. 72, т. „д“ („използване на природните ресурси; опазване на околната среда и осигуряване на екологична безопасност; специално охранявани природни територии; охрана на паметниците на историята и културата“) тази система най-общо би могла да има следните параметри:

– Руската федерация приема закони, постановяващи най-общите принципи, гаранции и стандарти в дадената сфера, а субектите на РФ – в зависимост от регионалните особености – собствени закони, в които се съдържат по-подробна регламентация, както и допълнителни гаранции;

– общият контрол върху изпълнението на федералното и регионалното законодателство се възлага на федералните органи на държавната власт;

– на тях се възлага и непосредствената практическа реализация на съответния федерален закон, изпълнително-разпоредителната дейност в частта, регламентираща охраната на особено ценни обекти с общофедерално значение;

– голяма част от изпълнителните функции в тази сфера се пада на органите на изпълнителната власт на субектите на федерацията.

(Опит за подобно разпределяне на компетенциите между федерацията и нейните субекти има в Австрия.)

Конкретната реализация на този подход е възможна чрез приемане на нов по концепция федерален закон „За принципите и реда за разграничаване на компетенциите и пълномощията между органите на държавната власт на Руската федерация и органите на държавната власт на субектите на Руската федерация“.

Въз основа на този закон и с цел по-нататъшното му развитие едновременно трябва да бъде подготвен и след това приет пакет от федерални закони, регламентиращи пълномощията и функциите на различните нива на властта по всяка от компетенциите, които Конституцията на РФ отнася към съвместните компетенции (чл. 72, ал. 1, т. т. „а“ – „о“).

Рационално зърно има в това, че ако регионите са приели т. нар. изпреварващо законодателство по съвместните компетенции при липса на федерален закон (или ако здрави идеи от този род се съдържат в договорите за разграничаване компетенциите и пълномощията), тези регионални закони и положения на договорите трябва след това по някакъв начин да се взимат предвид при подготовката на федералните закони.

В обновения закон „За принципите и реда за разграничаване на компетенциите и пълномощията...“ следва също да се предвидят и фиксират процедури и механизми, по които федерацията и нейните субекти взаимно да си делегират изпълнителски функции по отделните пълномощия.

В закона трябва да се заложи и модел на типови „Спо-

разумения за делегиране“ на изпълнителски функции по отделните пълномощия, в които да се фиксира:

- въз основа на кой акт се сключва споразумението;
- предмет на споразумението;
- подробно описание на предаваната изпълнителска функция (няколко функции);
- въз основа на какви източници се финансира изпълнението на дадената функция;
- за какъв период се делегира дадената функция;
- какви са мерките на отговорност за некачествено или непълно изпълнение на делегираната функция (в това число материални).

В същото време оперативните задачи за разграничаване на компетенциите и пълномощията между федерацията и нейните субекти позволяват тези типови схеми да се разработят още сега и преди приемането на новия закон „За принципите и реда за разграничаване на компетенциите и пълномощията...“ да бъдат утвърдени с постановление на правителството на РФ.

В новия закон „За принципите и реда за разграничаване на компетенциите и пълномощията...“ е необходимо освен всичко останало да се формулира и положение за приоритета на федералния закон пред съществуващите договори за разграничаване на компетенциите и пълномощията между федерацията и нейните субекти; да се определят рамките на подконтролност на органите на изпълнителната власт на субектите на РФ към съответните федерални органи на изпълнителната власт, ако и едните, и другите имат еднакви функции на управление и решават общи задачи в рамките на съвместните компетенции.

Може да се разгледа и вариант, при който със същия или със специален закон ще бъдат установени процедури и срокове за прекратяване действието на сега съществува-

щите договори за разграничаване на компетенциите и пълномощията. При това е възможна инкорпорация (включване, използване) на отделни общи, принципни положения, характерни за повечето договори както в новия закон „За принципите и реда за разграничаване на компетенциите и пълномощията...“, така и в отделните закони, регламентиращи пълномощията и функциите на различни ешелони на властта по всяка компетенция, които Конституцията на РФ отнася към съвместните компетенции.

В отделни случаи с цел реализиране на конституционния принцип за равенство на субектите на РФ в техните взаимоотношения с федерацията (и съответно преодоляване на неравенството, предизвикано от обективни фактори) е възможно сключване на специални договори (споразумения) между федерацията и нейните субекти, които да важат за някои особени характеристики на отделните субекти на РФ. Участниците в подобни договори биха могли да станат субекти на РФ с изразена природно-географска, административна или етно-демографска специфика.

В същото време, тъй като се предполага, че ще се запази формата на договора за регулиране на федералните отношения по хоризонталата между субектите на федерацията, би било целесъобразно да се разработи и приеме рамков федерален закон за договорните отношения между субектите на РФ, който да определи статута на тези договори и кръга от въпроси, по които те могат да се сключват. При това в самия текст на закона за моделен договор между субектите могат да бъдат включени норми, предпазващи и неутрализиращи най-неприятните положения в тях, аналози на които така широко присъстват в сегашните договори между федерацията и нейните субекти.

УКРЕПВАНЕ НА ВЗАИМОДЕЙСТВИЕТО МЕЖДУ ДЪРЖАВНАТА ВЛАСТ И МЕСТНОТО САМОУПРАВЛЕНИЕ

Анализ на обстановката

Член 12 от Конституцията на Руската федерация гласи, че „органите на местното самоуправление не влизат в системата на държавната власт“. Дадената формулировка е възпроизведена и в чл. 1, ал. 1 от Федералния закон „За общите принципи на организация на местното самоуправление в Руската федерация“. Тези норми и тяхното догматично разбиране днес пречат да се изгради ефективна система на местното управление и самоуправление.

Реализирането на сегашния модел за правно регламентиране на местното самоуправление доведе до фактически разрыв на единната изпълнителна вертикала. В нашето право към местните органи традиционно се отнасяха представителните и изпълнителните органи на краеве и областите. Руското законодателство от 90-те години пък изведе краеве и областите от системата на държавния механизъм. Невъзможно е да се даде поне някакъв задоволителен отговор на въпроса защо например администрацията на краеве е орган

на държавно управление, а аналогичната на нея всъщност районна администрация не е. Излиза, че руската държава завърша с края и областта, а след това започва кой знае какво. Местните органи бяха фактически приравнени към териториалното обществено самоуправление. Държавната и недържавната форма на местно самоуправление се отъждествиха и някои самоуправленски начала, реално функциониращи на ниво улица, блок, жилищен комплекс, се абсолютизираха и се разпрострияха върху системата на местното самоуправление като цяло.

Според федералния закон „За общите принципи на организация на местното самоуправление в Руската федерация“ местното самоуправление се извършва на територията на общините, основния признак на които е наличието на „общинска собственост, местен бюджет и изборни органи на местното самоуправление“ (чл. 1, ал. 1). Подобен подход позволява в определена степен да се свърже системата на общинските образувания със съществуващото административно-териториално устройство. Общинското образувание обаче може да бъде, но може и да не бъде административно-териториална единица, а дори само съществуването на административно-териториална единица не води до задължително осъществяване на местно самоуправление в нейните граници. Организацията на местното самоуправление в рамките на административно-териториалните единици (създаването на които се отнася към компетенциите на субектите на федерацията) престана да бъде задължителна норма. От териториите с местно самоуправление формално не могат да бъдат изключени само градските и селските териториални единици. Въпросът за признаването като територии с местно самоуправление на други територии (райони, уезди, селски ок-

ръзи и т. н.) се намира в изключителната компетенция на субектите на федерацията и тук могат да съществуват различни подходи.

Освен това фиксираният на федерално ниво общ модел на местно самоуправление не беше възприет в редица субекти на федерацията (особено в републиките). Законодателството на последните понякога не е в унисон с федералното и това води до излишно разнообразие на формите на организация на местната власт.

Съвременното състояние на местното самоуправление се характеризира също и със засилване на противоречията между обема на пълномощията, определени за органите на местното самоуправление, и тяхното финансово и материално осигуряване.

Чл. 6 от федералния закон „За общите принципи на организация на местното самоуправление в Руската федерация“ съдържа списък с 30 въпроса от местно значение, който не може да бъде съкратен, защото е своеобразна федерална гаранция за самостоятелността на местното самоуправление.*

При това съответното натоварване на органите за местно самоуправление понякога има тенденция към разширяване. Достатъчно е да си спомним какви проблеми

* Към компетенциите на местното самоуправление по-специално се отнасят: комплексното социално-икономическо развитие на общинското образувание; съдържанието и използването на общинския жилищен фонд и нежилищните помещения; издръжката и развитието на общинските учреждения за предучилищно, основно общо и професионално образование; опазването на обществения ред; организацията на транспортното обслужване на населението и общинските учреждения; създаването на условия за осигуряване на населението с търговски услуги, общественото хранене и битовото обслужване; опазването на паметниците на историята и културата, които са общинска собственост, и др.

възникват, когато на общините се предават социалната инфраструктура и обектите на жилищно-комуналното стопанство, принадлежали преди това на ведомства или предприятия, които са преминали към „капиталистически методи“ на стопанисване и са се „отървали“ от социални ангажименти.

Трябва да имаме предвид, че списъкът на предметите от компетенциите на местното самоуправление може да бъде разширен и често това става както на ниво субекти на РФ, така и на ниво самата федерация. При този критерий параметрите и механизмите на подобно разширяване и предаване на пълномощията не са определени ясно. Федералният закон „За общите принципи на организация на местното самоуправление в Руската федерация“ например постановява институцията на държавните пълномощия, които могат да се предоставят на органите за местно самоуправление, но не дава дори такъв примерен опис. Освен това пълномощията на местното самоуправление се регламентират с многобройни отраслови актове, приемани на федерално ниво, а също и на ниво субекти на федерацията.*

Такива актове обикновено дават *de facto* на органите за местно самоуправление отделни държавни пълномощия или поне предполагат участие на тези органи в изпълнението на съответните закони. Обаче при това най-често се игнорира изискването на чл. 133 от Конституцията на РФ и чл. 38, ал. 2 от федералния закон „За общите принципи на организация на местното самоуправление в

* Към тези актове се отнасят например федералните закони „За въвеждането на изключения и допълнения към закона на Руската федерация „За образованието“ (1996), „За ветераните“ (1995), „За животинския свят“ (1995), „За отбраната“ (1996) и др.

Руската федерация“ за едновременно предаване на органите за местно самоуправление на съответните финансови ресурси за покриване на разходите по изпълнение на възложените задължения.

В резултат на това през 90-те години местните източници можеха да покрият не повече от 20-25% от минималните финансови потребности на общинските образувания. Предполаганият пък от закона „За общите принципи на организация на местното самоуправление в Руската федерация“ механизъм за решаване на тези въпроси, свързан с определянето на нормативите за минимално бюджетно осигуряване, фактически не действа. А самите органи на местното самоуправление често нямат мотивация да увеличат собствените си доходи поради вкоренилата се практика на преразпределяне на доходите или тяхното изземване в полза на субектите на РФ.

При съществуващите хронично безпаричие и мизерия да се говори за самостоятелност на местните органи често означава идеята за местното самоуправление да се дискредитира пред населението. Това, което гражданите очакват от местната власт, не се сбъдва и така пада авторитетът не само на местните и регионалните, но и на федералните власти.

Към факторите, които спират развитието на местното самоуправление в Русия, могат да бъдат отнесени и редица други неща. Така например през последните десет години ефективността на местното самоуправление се е понижавала, защото е бил игнориран фактът, че функционирането на механизма на публичната власт на местно ниво има свои особености. Той се характеризира с активно привличане на населението при решаването на местни въпроси, със сравнително често използване на формите на пряката демокрация, с по-малка степен на разделение

на властите, отколкото на централно ниво, и т. н., докато в Русия (особено през първата половина на 90-години) в стремежа местното самоуправление да се изгради само въз основа на системата „мерки и контрамерки“ на местно ниво погрешно се проектираха параметрите на взаимоотношенията между централните органи на законодателната и изпълнителната власт. Чуждестранният опит обаче показва, че колкото по-ниско е нивото на властта, толкова по-слабо е изразено разделението на властите, което обикновено нараства с движението нагоре по вертикалата на властта.

Местната администрация не бива да противостои на местното самоуправление, тъй като самата тя е едно от най-важните му звена. Така че разделението на властите на общинско ниво трябва да се проявява предимно в разделение на пълномощията между съвета и администрацията. При това местната администрация следва да се разглежда и като съставна част от вертикалата на изпълнителната власт, носеща определена отговорност пред висшестоящите звена на дадената вертикала. Подобна ситуация е характерна например за Франция, Германия, Италия, Япония и редица други държави, където изпълнителният орган, от една страна, се разглежда като съставна част на местното самоуправление, а от друга – като низово звено от изпълнителната вертикала, отговорно за реализирането на задачите от общодържавно значение.

До този момент все още не е създадена общоруска система за кадрово осигуряване на общинските образувания, слабо се внедряват новите комуникационни технологии. Ниска остава квалификацията на депутатите и общинските служители. Дейността на много органи за местно самоуправление протича при известна информационна затвореност и затова остава неразбрана и незабелязана от населението.

Избирателите често се затрудняват да си създадат собствени осъзнати предпочитания, което в крайна сметка се отразява върху участието им в общинските избори.

Нека отбележим и липсата на сплотеност и солидарност между жителите, на мотивация у местните общности сами да се организират, за да решат общите си проблеми. Това се дължи както на спецификата на националната ни политическа култура, така и на факта, че в днешното руско общество социалните връзки са прекъснати, че липсват съответните действени механизми и че държавата не осигурява гаранции самите граждани да могат да отстояват правата си. При това положение смисълът на местното самоуправление като институция на гражданското общество се губи.

Като цяло постановяването в отечественото конституционно право на концепцията за недържавната природа на местното самоуправление доведе до изкуствено разделяне властта на народа на два канала – държавна власт и власт на местното самоуправление. Стана като че ли частично повторение на негативния опит от правното регламентиране на земските учреждения* в дореволюционната Русия, когато със закона от 1864 г. те не са въведени в общата система за държавно управление, а са поставени около нея като отделни общественно-публични тела, нямащи никакви органически връзки с тази система. Подобно положение на нещата, както знаем, затруднява земствата при ефектното изпълнение на техните властнически полномощия. Те фактически не са имали никаква принудителна власт, което например се е отразило негативно в сферата на земските повинности.

* *Земство* – крайно ограничено в правата си местно самоуправление в централните губернии на царска Русия – Б. пр.

Този пример още по-ярко позволява да се илюстрира фактът, че в основата на конституционноправното регламентиране на местното самоуправление в Руската федерация бе приложен исторически остарелият подход към местното самоуправление като към феномен, противостоящ на държавното управление, което до голяма степен предопределя ниската ефективност на цялата система на управление по места.

При по-нататъшното модернизиране на основите на местното самоуправление трябва да изхождаме от положението, че чл. 12 от Конституцията на РФ затруднява, но същевременно не отхвърля възможността то да бъде реформирано.

Постановеното от основния закон невлизане на органите на местното самоуправление в системата на държавната власт не води до загуба на публичновластната природа на тези органи, а означава само установяване на своеобразно разделяне на публичновластните функции по вертикалата. С други думи, местното самоуправление означава, че местната власт получава свои компетенции, в които никой няма право да се меси, докато те са нейни по закон. За това, разбира се, местната власт трябва да има необходими ръководни и финансови лостове, а органите на властта от висшестоящите нива – възможности, пълномощия и точно очертани механизми за контрол и намеса.

На практика доста трудно е да се отделят чисто местните функции, тъй като много от тях, упражнявани от органите на местното самоуправление, произтичат от задачите, поставени от централната власт. Реализуемите от общинските органи пълномощия имат местно значение само от гледна точка на това, че се осъществяват на конкретната територия от съответните субекти на местното самоуправление. В действителност обаче повечето от ре-

шаваните от местните власти въпроси са само продължение на държавната политика в конкретните сфери (образование, здравеопазване, екология, социално осигуряване и т. н.) на съответната територия.

Органите на местното самоуправление не могат самостоятелно да определят кръга на своите пълномощия. На местно ниво неизбежно влизат в сила и основните принципи, характерни за всяка държавна власт: задължително изпълнение на решенията, възможност за държавна принуда и т. н. Много прерогативи на местните власти от техни права се превръщат всъщност в задължения, изпълнявани под надзора на централните органи (органите на субектите на федерацията). Подобен контрол става важен функционален елемент от държавния механизъм, в голяма степен определящ характера на взаимоотношенията между централните и местните власти на съвременния етап.

Всичко това говори, че не бива да се подменят понятията „самостоятелност в компетенциите“ и „независимост от държавната власт“. Местното самоуправление представлява ярък израз на децентрализация на властта, отражение на спецификата на нейните функции на низово ниво, което обаче не поражда друга природа на властта, не означава нейното разпадане, разграничаване, разрив.

Основни цели и задачи на реформата

1. Съвременната държава на ефективна демокрация трябва в една или друга форма да присъства на всички нива на своето административно-териториално деление, а не да свършва на ниво субект на федерацията. Практиката показва, че местното самоуправление понякога най-

добре работи там, където то продължава да се възприема като съставна част от регионалната вертикала на властта и където е създаден нормален делови контакт между местните съвети, администрацията и висшестоящите представители на държавната власт.

Днес местното самоуправление трябва не да се противопоставя на държавата и всячески да се брани от нея, а да се осигури развитие на самоуправленските демократични начала в дейността на държавния механизъм на низово ниво, те да заработят реално и ефективно. Всекидневните интереси и грижи на местните жители не могат да се поставят извън интересите на държавата, нарекла се социална, т. е. на държавата, „чиято политика е насочена към създаване на условия, осигуряващи достоен живот и свобода на човека“ (чл. 7, ал. 1 от Конституцията на РФ).

Приетите през август 2000 г. изменения и допълнения на федералния закон „За общите принципи на организация на местното самоуправление в Руската федерация“ в концептуален план може да се разглеждат тъкмо като крачка към признаването на местното самоуправление като съставна част от единния механизъм на властта в РФ, на неговата роля в провеждането на политиката на федералните и регионалните власти по места.

2. Необходимо е донякъде да се коригира моделът за организация на местното самоуправление в Русия. Такава корекция може да се провежда според следните принципи:

– основна задача е точно да се определят безспорните компетенции на местната власт;

– следваща крачка е да бъде определен редът за нейното подчинение спрямо висшестоящите нива на властта;

– това предполага да бъдат определени механизмите за контрол върху дейността на местните власти, в случай че те не изпълняват функциите си стриктно.

Този подход изисква укрепване на държавните гаранции за финансово-икономическите права на органите на местното самоуправление, допълнителни форми и методи за защита на по-слабите по отношение на бюджетното им осигуряване (особено селските), включително процедури за финансово изравняване, осигуряване прозрачност на междубюджетните отношения. Това ще позволи, от една страна, да се създаде необходимото ресурсно осигуряване на местното самоуправление и ще го предпази от произвола на регионалните власти, а от друга – ще определи по-точно критериите за това кое не влиза в компетенциите на местните власти и доколко прецизно те изпълняват функциите си.

3. Трябва да се усъвършенстват териториалната организация на местното самоуправление предвид конкретизирането на критериите при създаването на различните общини, а така също и нейните нива. В последния случай специално внимание следва да се обърне на възможностите и реда за организиране на местното самоуправление в районите и градове на областно (краево, републиканско) подчинение.

4. Корекции се налагат и във връзка с това, че сега в принципът за самостоятелност на общинските образувания е заложен в руското законодателство, но в същото време липсва обща законодателна постановка за разделянето на функциите между различните нива на местното самоуправление.

Това противоречие определя липсата на баланс в отношенията между различните нива на местното самоуправление (например между района и намиращите се на територията му общинските образувания) и се изразява във фактичката невъзможност в рамките на закона по адекватен начин да се разпределят помежду им източниците на приходи.

Липсата на баланс в тези отношения се проявява и в игнорирането от страна на отделни общински образувания на по-широките самоуправленски и държавни интереси, в абсолютизирането на законовите разпоредби за самостоятелност на общинските образувания, водеща до волонтаризъм при вземането на решения. Борбата с него през 90-те години се затрудняваше от ограничеността на спектъра за възможно въздействие на държавата върху местното самоуправление и от невключването му във вертикалата на властта.

Според чл. 6, ал. 2 от закона „За общите принципи на организацията на местното самоуправление в Руската федерация“, колкото и да е малко общинското образувание и независимо от броя на жителите в него, то е длъжно да се занимава с решаването на всички въпроси от местно значение, посочени в същия закон в описа на компетенциите на местното самоуправление. Така в крайна сметка организацията неизбежно става неоптимална, получава се дублиране и неефективност при функционирането на местните власти.

Мерки и технологии на реформата

За осигуряване на държавни гаранции за местното самоуправление, повишаване на ресурсната му осигуреност и ефективността на държавния контрол върху органите на МСУ трябва да спомага законодателното подразделяне на пълномощията (функциите) на общинските власти на задължителни и факултативни (доброволни) вместо на въпроси от местно значение и отделни държавни пълномощия.

Към задължителните обикновено се отнасят функциите, на които се придава общодържавно значение и които трябва да се изпълняват от местните власти задължи-

телно, за да не подлежат на съответни санкции (отстраняване от длъжност на ръководителите на местната администрация, на отделни общински служители, налагане на наказания, предаване на едни или други пълномощия от общинските органи на други организации, а също разпускане на местните съвети като крайна мярка, прилагана в отделни страни). В задължителните функции обикновено влизат водоснабдяването, транспортът, обществената сигурност, здравеопазването, поддържането и почистването на улиците и т. н. – броят им може да се определя от числеността на населението на съответната административно-териториална единица.

Факултативните пълномощия пък се реализират от местните власти по собствено усмотрение и в зависимост от конкретните финансови възможности. Към тях най-често се отнасят отделни социални функции, а и такива, свързани с културни мероприятия.

По тази логика трябва да се решават и въпросите за предаването на органите на местното самоуправление на отделни държавни пълномощия и тяхната реализация. Може да се тръгне по пътя на отделянето на допълнителна – трета – група пълномощия на местните власти – делегираните. Като фактически тези пълномощия са задължителни и за тях важат изискванията за ресурсна обезпеченост и строг държавен контрол върху изпълнението им.

Предлаганата класификация би позволила функционирането на руската държавност на местно ниво да стане по-осмислено и да се засили императивността (от гледна точка на общата държавна политика) на реализираните от органите за местно самоуправление пълномощия. Това би било важна крачка в посока осигуряване на населението на определено ниво услуги, предоставяни от местните власти, на минимални социални стандарти. При това е не-

обходимо да се определят по-ясни пълномощия за органите на държавната власт по контрола за надлежното изпълнение от местните власти на техните задължителни задачи, въвеждане на съответни механизми за отговорност при неизпълнението им. Като например:

- изземване от компетенциите на органите на местното самоуправление на едни или други пълномощия;
- отстраняване от длъжност на висши длъжностни лица на местното самоуправление;
- преждевременно прекратяване пълномощията на изборни лица и изборни органи на самоуправлението с едновременно насрочване на нови избори.

Като цяло подобни норми и подходи са приети в повечето страни, те са съществували и в дореволюционното руско законодателство. За тяхното въвеждане в съвременното ни законодателство и в практиката трябва да се подготви пакет от законопроекти, предвиждащи необходимите изменения на нормите на федералните закони: „За общите принципи на организация на местното самоуправление в Руската федерация“, „За финансовите основи на местното самоуправление в Руската федерация“, „За основите на общинските служби в Руската федерация“ и други, отнасящи се до местното самоуправление.

Във федералното законодателство например в законите „За общите принципи на организация на местното самоуправление в Руската федерация“ и „За финансовите основи на местното самоуправление в Руската федерация“ също трябва да бъдат регламентирани следните въпроси:

- определяне и осигуряване на държавните минимални социални стандарти;
- редът за компенсиране на допълнителните разходи, възникнали в резултат на решения, приети от органите на държавната власт;

- редът за реализация правата на общинската собственост върху земята;
- единна регистрация на недвижимите имоти и формиране на общодържавен регистър от сведения за недвижимите имоти;
- редът за прехвърляне на собствеността върху имоти от държавните към общинските структури;
- редът за реализиране на конституционните норми за опазване на обществения ред от страна на органите на местното самоуправление;
- статутът на изборните лица в местното самоуправление на РФ.

Трябва да се преразгледа концепцията за осъществяване на местното самоуправление в рамките на общинските образувания, които могат да съвпадат, но могат и да не съвпадат с единиците от административно-териториалното деление. За предпочитане е приетата в повечето страни по света концепция за организиране на местното самоуправление (регионално управление) в рамките на административно-териториалните единици. Целесъобразно е в руското законодателство да се постанови и разделянето на пълномощията между различните нива на местното самоуправление, както това например беше направено в закона на РСФСР „За местното самоуправление в РСФСР“ (1991). Възможна е и определена диференциация на пълномощията между общинските образувания от едно ниво в зависимост от броя на населението.

По отношение на големите градове, в които има промишлени и жилищни райони, а също райони, в които са съсредоточени административни учреждения, исторически и културни паметници (т. е. територии, имащи своя ярко изразена специфика и локализиращи обекти на инфраструктурата), е подходяща организация „на две нива“

на местното самоуправление с признаване на градските райони като своеобразно низово звено на административно-териториалното деление (в съвременната терминология – вътрешноградски общински образувания). Общоградските органи на самоуправление при такава система биха решавали общите за целия град задачи, а районните (вътрешноградски) – специфични проблеми, характерни за дадена част от града.

Тази концепция може да бъде реализирана в пакет със съответни поправки към Федералния закон „За общите принципи на организация на местното самоуправление в Руската федерация“.

В тях следва също така да се предвиди възможност за определена субординация и подотчетност на общинските образувания от различни нива. Всяко общинско образувание трябва да се съобразява с интересите на висшестоящите нива на управление и самоуправление. Законите решения на органите на местното самоуправление на по-широкото общинско образувание трябва да имат задължителна сила за намиращите се на неговата територия общински образувания от по-ниско ниво. Висшестоящото ниво на местното управление е призвано не само да координира дейността на по-долустоящите и да им оказва помощ, но и да контролира изпълнението от тях на определени функции.

ОСИГУРЯВАНЕ НА ЕДИНСТВО В СИСТЕМАТА НА ДЪРЖАВНАТА ВЛАСТ

Анализ на обстановката

Единството на системата от органи на държавната власт в Руската федерация почива върху положенията от Конституцията на РФ, че „Русия е демократична федеративна правова държава с републиканска форма на управление“ (ч. 1, ал. 1). Конституцията също постановява, че „федеративното устройство на Руската федерация е основано на нейната държавна цялост, единство на системата на държавната власт, разграничаване на компетенциите и пълномощията между органите на държавната власт на Руската федерация и органите на държавната власт на субектите на Руската федерация, равноправието и самоопределението на народите в Руската федерация“ (чл. 5, ал. 3).

Принципът за единство на системата на държавната власт непосредствено се постановява от конституционно-то право по отношение системата от органи на изпълнителната и съдебната власт. Например според чл. 77, ал. 2 от Конституцията на РФ и чл. 43, ал. 1 от федералния конституционен закон „За правителството на РФ“ „в пределите на компетенциите на Руската федерация и пълномощията на Руската федерация по съвместните компетенции на Руската федерация и субектите на Руската федерация федералните органи на изпълнителната власт и орга-

ните на изпълнителната власт на субектите на Руската федерация образуват единната система на изпълнителната власт в Руската федерация“.*

Обаче правна и процесуална конкретизация на понятията за единство на системата от органи на държавната власт у нас засега няма. Днес в субектите на Руската федерация действат три вида отрасли и функционални органи на изпълнителната власт: териториални органи на федералните министерства и ведомства; органи на изпълнителната власт на субекта на РФ, изпълняващи своите функции по съвместните компетенции на РФ и нейните субекти; и органи на изпълнителната власт на субектите на РФ, създадени за осъществяване пълномощията на субекта на РФ по неговите изключителни компетенции, но тяхната дейност все още не е регламентирана на законодателно ниво.

По този начин днес е отслабено взаимодействието между федералните органи на изпълнителната власт и органите на изпълнителната власт на субектите на РФ, липсват ясни механизми за реализиране на съвместните компетенции на федерацията и нейните субекти, а също взаимно подчинение на органите на изпълнителната власт от различно ниво „по вертикалата“. Федералните органи на изпълнителната власт осъществяват своите функции на територията на субектите на РФ непосредствено или чрез създаваните от тях териториални органи, действащи

* В постановлението на Конституционния съд на РФ от 24 януари 1997 г. „По делото за проверка на конституционността на закона на Удмуртската република от 17 април 1996 г. „За системата на органите на държавната власт в Удмуртската Република“ към системата на органите на изпълнителната власт в РФ бяха фактически отнесени в съответните граници и органите на изпълнителната власт в районите и градовете на републиканско подчинение

автономно спрямо съответните изпълнителни органи на субектите на РФ. На територията на субектите на РФ функционират предприятия, учреждения и организации, намиращи се на организационно подчинение към федералните органи на изпълнителната власт и влизаци в тяхната система, прескачайки при това системата на органите на изпълнителната власт на субектите на РФ.

Това е така, защото системата от органи на изпълнителната власт на субектите на РФ се установява от тях самостоятелно, като всеки такъв орган не е по-долустоящо звено на съответната – например отраслова – система на управление. Федералните министерства и другите федерални органи на изпълнителната власт в повечето случаи не са висшестоящи спрямо съответните органи на изпълнителната власт на субектите на РФ. По този начин управленската вертикала се откроява достатъчно ясно само в случаите, когато федералният изпълнителен орган управлява подведомствените субекти непосредствено или чрез своите териториални органи, невлизаци в системата на изпълнителната власт на субектите на РФ.

Разривът във функционалната подчиненост „по вертикалата“ така и не бе компенсиран в достатъчна степен от развитието на организационно-правните механизми на функционалното взаимодействие. В разпоредбите за федералните министерства практически липсва ясна регламентация на връзките със съответните органи на субектите на РФ. Не съдържат такава регламентация и положенията за структурните подразделения на министерствата. Незадоволителна е и правната регламентация на функционалното взаимодействие между органите на изпълнителната власт на РФ и нейните субекти. Нито федералните, нито регионалните нормативни правни актове не решават въпроса за това, в каква степен методическите препоръки и други

актове на федералните органи на изпълнителната власт са задължителни за съответните органи на изпълнителната власт на субектите на РФ.

Важно значение биха могли да имат препоръките, разработени от правителството на РФ съвместно с представителите на президента на РФ във федералните окръзи за оптимално изграждане на система от органи за управление на субектите на РФ, осъществяващи пълномощия по съвместните компетенции на федерацията и нейните субекти. Това ще позволи да се направят по-ясни взаимоотношенията на едноименните федерални и регионални органи за управление, изпълняващи аналогични функции. Днес тези взаимоотношения практически не са регламентирани – така например ако в разпоредбата на МВР на РФ в системата на това федерално министерство са включени всички органи на вътрешните работи на субектите на федерацията и те като че ли се намират на „двойно подчинение“, то в разпоредбите за Министерството на здравеопазването, Министерството на културата, Министерството на труда, въпросите за взаимоотношенията между федералните и регионалните органи всъщност не са отразени.

Подразделенията на федералните органи на изпълнителната власт в субектите на РФ като цяло играят второстепенна роля в развитието на регионите. Тяхното териториално разсредоточаване, взаимодействието със субектите на РФ чрез централните ведомства при решаване не само на общофедерални проблеми, но и на въпроси от регионално значение, съвсем не спомагат за укрепване на единното икономическо и правно пространство в Руската федерация. Проблемът се задълбочава също така от необмислеността, неустойчивостта, общата институционална и функционална неподреденост на системата на феде-

ралните органи на изпълнителната власт. Недостатъчно-то и несвоевременно финансиране на териториалните подразделения на федералните органи на изпълнителната власт води до това, че тяхното нормално функциониране в значителна степен зависи от местните и регионалните власти. Взаимодействието между федералните териториални органи в регионите, тяхната координация и ръководството им са изключително слаби.

Образуването на федералните окръзи създава предпоставки за преустройство и оптимизация на системата на териториалните структури на федералните органи на изпълнителната власт. Същевременно се появява възможност на ниво окръзи да се повиши ефективността от реализирането на държавната политика в областта на териториалното развитие, да се осигури единството на правното и икономическото пространство на федерацията както по вертикалата, така и по хоризонталата, да се увеличат възможностите на междурегионалната интеграция, да се оптимизира взаимодействието на регионалните и общинските нива на управление. Засега обаче този процес тепърва се заражда и често остава неподкрепен нито от политическа воля, нито от юридически норми. Необходимото предаване на пълномощните представители на президента в окръзите на статут и пълномощия на представители и „агенти“ на федералната власт като цяло се сблъсква с проблема за недостатъчната разработеност на концепцията за президентската власт и нейните взаимоотношения с изпълнителната.

Правителството доста често действително функционира като елемент от механизма на президентската власт. Нерядко то е не толкова проводник на управленски сигнали в президентската вертикала, колкото изпълнител на личната воля на президента. Не са определени точно и

параметрите на оперативното взаимодействие между пълномощните представители на президента, структурните подразделения на президентската администрация и апарата на Съвета за сигурност.

Реализирането на сегашния модел на правно регламентиране на местното самоуправление също доведе до фактически разрив на единната изпълнителна вертикала и изкуствено разделяне на двата канала на народната власт – държавната и властта на местното самоуправление. Държавата днес не е способна нито да гарантира местното самоуправление, нито по адекватен начин да провежда своята политика по места. Федералната власт не може да осигурява местното самоуправление с необходимите ресурси и при това не е способна да го защити от произвола на местните власти. Всичко това води до дискредитиране на идеята за местно самоуправление в очите на населението, прехвърля отговорността за състоянието на нещата от гражданите върху централната власт, лишена от ефективни начини и механизми за федерална намеса в критични ситуации или в случай на неизпълнение от местните и регионалните власти на техните задължения.

Всички тези фактори представляват пряка заплаха за националната сигурност, за провеждането на ефективна държавна политика в мащабите на цялата страна. В крайна сметка липсата на единство в системата на държавната власт става причина за политическо и социално напрежение, тъй като подкопава доверието на хората към всички нива на властта и води до неизпълнение на ангажиментите в системата на държавната власт, до неяснота в пълномощията на федералните органи на изпълнителната власт, до неправомерно разширяване правата на изпълнителните органи на субектите на РФ, до неспособ-

ност на системата за местно самоуправление да работи, а в резултат – и до невъзможност държавната власт да решава всекидневните проблеми и да задоволява интересите на гражданите.

Основни цели и задачи на реформата

1. Според чл. 3 от Конституцията на Руската федерация единствен източник на властта в Русия е многонационалният народ, който упражнява тази власт както непосредствено, така и чрез органите на държавната власт и местното самоуправление. При това се постановява единството на системата на държавната власт като една от основите на федеративното устройство на Руската федерация (чл. 5, ал. 3).

Главната цел на преобразуванията в крайна сметка е тъкмо осигуряването на единна система на властта на народа, укрепване на единната ѝ вертикала, повишаване ефективността на институцията на президента като централно звено на цялата политическа система на федерацията, формиране на единна и непротиворечива структура на федералните органи на изпълнителната власт, осигуряване реализирането на пълномощията на федералните органи на държавната власт по цялата територия на страната, проходимост на управленските сигнали, отстраняване на противоречията в законодателството.

Трябва да бъде въведена ефективна система за разпределение на отговорностите и пълномощията както между федералните органи на изпълнителната власт, така и между федерацията и нейните субекти, да се осигури съответствие между законодателството на субектите на федерацията и федералното законодателство, взаимна допъл-

няемост на общофедералното и териториалното развитие, да бъдат създадени и укрепени механизмите за участие на регионалните власти в общофедералната политика и намерено оптималното съотношение между централизацията и децентрализацията в рамките на федерацията.

2. Този процес трябва да се базира на редица ясно изразени общи идеи и принципи.

При изграждането на единната система на държавната власт отношенията между различните ѝ нива, включително разпределението на пълномощията, следва да се градят въз основа на критериите за целесъобразност и допълване.

В основата на този подход стои точното определение „от долу на горе“ на безусловните сфери на компетенции на различните нива на властта, които те са длъжни и могат да реализират. По този начин се определят преди всичко пълномощията на по-ниските нива на управлението, а след това – на по-високите и едновременно с това редът на тяхното взаимно подчинение.

При това обикновено се провежда децентрализация на изпълнително-разпоредителната дейност при едновременна централизация на нормативната и контролната дейност.

Висшестоящите властни нива не се намесват в работите на нискостоящите, ако те изпълняват своите функции по надлежен начин и в пълен обем. Ако обаче по някакви причини те не могат да се справят със своите задължения и не са в състояние да осигурят правата и законните интереси на гражданите, органите на властта на висшестоящото ниво, прилагайки постановените от правните норми процедури, в рамките на своята компетенции и своите възможности посмат решаването на необходимите задачи. Същевременно се определят и механизмите на отговорност на

властите както по вертикалата, така и по хоризонталата, ако те не изпълняват стриктно своите функции.

Налице е не изолирано функциониране на властите от различните нива, а тяхното взаимно допълване за постигане на общите цели и гарантиране конституционните права на гражданите. При това, естествено, не се допуска незаконно смесване на компетенциите и произволна намеса на едни органи на властта в работата на други.

3. Тази концепция за единната система на държавната власт трябва да се реализира на всички нива, като се започне от низовите, и държавата е длъжна в една или друга форма да присъства на всички нива на своето административно-териториалното деление. Тя трябва да гарантира правото на гражданите на местно самоуправление и самостоятелност на МСУ в осъществяването на компетенциите му, което в никакъв случай не означава неговата независимост от държавната власт и неподчинение на общите задачи на държавното управление и развитие. Освен това държавата трябва нормативно да определя финансовата или друга ресурсна база за осъществяване на местното самоуправление.

4. Необходимо е също така да се разработи концепция за взаимоотношенията на федералните органи на държавната власт, органите на държавната власт на субектите на федерацията и органите на местното самоуправление, която да се базира върху последователното и пълно постановяване в законодателството на пълномощията и функциите на едно или друго ниво на властта, върху определянето на режимите за реализиране на съвместните дейности, взаимното подчинение и взаимната отговорност на нивата на властта.

Създаването на териториални органи на федералните органи на изпълнителната власт трябва да почива вър-

ху строго изработени критерии. Главният от тях е осъществяване на функциите, отнасящи се към пълномощията на Руската федерация.

При това следва да се извърши преход към организация на териториалните органи предимно по окръжен принцип, което ще придаде определена стройност на целия „вертикален срез“ на единната система на изпълнителната власт – федералните органи на изпълнителната власт – окръжните подразделения на федералните органи на изпълнителната власт – органите на изпълнителната власт на субектите на федерацията – местната администрация (изпълнителните органи на местното самоуправление).

Системата на изпълнителната власт трябва да бъде организирана според отделяемите „блокове за управление“ (президентски блок; блок за перспективно развитие; блок за социална политика; блок за финансово-имуществени отношения; блок за обезпечаване на текущата работа).

На федерално ниво това означава формиране на съответните блокове за управление начело с вицепремиерите в структурата на правителството, а във федералните окръзи – организация според матрицата „блокове за управление“ на системата от териториални подразделения на федералните органи на изпълнителната власт и окръжните структури.

Системата на органите на изпълнителната власт на субектите на РФ също трябва да бъде оптимизирана по структурата според посочените от блоковете функции за държавно управление. При това няма необходимост да се постига пълна идентичност между структурата на органите на изпълнителната власт на всеки субект на РФ и тази на федералните органи. Такава оптимизация и унификация е възможна и е желателна по решение на орга-

ните на властта на субектите на РФ, но не може директивно да се налага от федерацията.

5. При реализиране от органите на изпълнителната власт на субектите на федерацията на съвместните компетенции с федерацията в рамките на единната система на изпълнителната власт федералните органи трябва да имат право:

- да контролират изпълнението на федералните закони и другите федерални правни актове от съответните държавни органи на субектите на федерацията;

- да дават в рамките на своите компетенции задължителни за изпълнение указания;

- да отстраняват от длъжност ръководителите на органите на изпълнителната власт на субектите на федерацията по съдебен път и в случай на нееднократно нарушаване (неизпълнение) на задълженията;

- да привличат (възбуждат въпрос за привличане) към дисциплинарна или материална отговорност ръководители и отделни чиновници от съответните органи на субектите на федерацията;

- да поставят въпроса за временно изземване на отделни пълномощия в сферите на съвместните компетенции от компетенциите на органите на изпълнителната власт на едни или други субекти на федерацията.

Държавата е длъжна да провежда постоянен мониторинг върху качеството на живот в регионите и при необходимост – в отделни административни единици, с цел осигуряване на максимално бързо и ефективно реагиране при неизпълнение или незадоволително изпълнение от съответните власти на техните функции.

Тъй като правителството на РФ оглавява единната система на органите на изпълнителната власт в Руската федерация, точно на него трябва да бъдат дадени съответ-

ните контролни пълномощия и създаден съответен механизъм за тяхното осъществяване. Логично е да се изхожда от това, че осигуряването на ефективност в управлението в рамките на вертикалата на изпълнителната власт и необходимостта от укрепване на изпълнителската дисциплина обуславят предоставянето на правителството правото да преустановява действието на неправомерните актове на органите за управление на субектите на РФ в сферата на съвместните компетенции до решаването на спора по съдебен път.

За реализиране на държавните гаранции за местното самоуправление, за повишаване на неговата ресурсна обезпеченост и засилване ефективността на държавния контрол върху органите на МСУ трябва да спомага законодателното разделяне на пълномощията (функциите) на общинските власти на задължителни и факултативни (доброволни) вместо на въпроси от местно значение и отделни държавни пълномощия. Това напълно съответства на практиката в много държави, където към задължителните обикновено се отнасят функции, на които се придава общодържавно значение и които трябва да се изпълняват от местните власти задължително, за да не бъдат санкционирани.

6. Трябва да се провежда политика на постепенен отказ от договорните основи в системата на разграничаване на пълномощията между федерацията и нейните субекти. Взаимодействието на органите на изпълнителната власт по съвместните компетенции на РФ и нейните субекти следва да се регламентира от федерален закон. При всички случаи трябва да бъде фиксиран приоритетът на федералното законодателство пред съществуващите договори за разграничаване на компетенциите и пълномощията между федерацията и нейните субекти. Необходимо е да се установят процедури и срокове за прекратяване

действието на сега съществуващите договори за разграничаване на компетенциите и пълномощията.

В същото време концепцията за отношенията на федералните органи на държавната власт, органите на държавната власт на субектите на федерацията и органите на местното самоуправление независимо от базовия принцип за цялостното постановяване на пълномощията в законодателството, изпълнявани на едно или друго ниво на властта, трябва да предвижда и възможност за делегиране на отделни функции предвид спецификата на ешелоните на властта и тяхната йерархия. Конкретните въпроси трябва да се решават с отделни споразумения между съответните специални, „отраслови“ федерални органи на изпълнителната власт и органите на държавната власт на субектите на федерацията.

Договорните елементи на федерализма следва да се запазят във вид на договори или споразумения за отчитане особеностите на едни или други територии, тяхната специфика, които биха носили не всеобхватен характер, а биха засягали само някои отделни специални характеристики на субектите на РФ. При това участници в подобни договори могат да бъдат не всички субекти на РФ, а само региони, притежаващи изразена природно-географска, административна или етно-демографска специфика.

В случая с органите за местното самоуправление делегирането на пълномощия е възможно под формата на предаване на органите на МСУ на отделни държавни пълномощия и тяхната реализация със запазване на държавния контрол върху изпълнението им. Обратната ситуация, тоест предаването на отделни функции на местното самоуправление за изпълнение от държавни органи, е възможно само по реда на държавния (федерален или региона-

лен) контрол под формата на изземване на тези пълномощия в случай на тяхното незадоволително изпълнение.

7. Представителите на президента трябва да получат фактически статут на представители на федерацията (държавата) в окръзите, решавайки едновременно задачи на представителството и президента и териториалното държавно управление.

Такава логика на развитие на системата на окръзите предполага в перспектива делегиране на това управленско ниво на редица пълномощия на федералното правителство, свързани например с разпределението на трансферите по територии, организация на адресните програми за държавна поддръжка на регионите, контрола върху дейността на администрацията на субектите на РФ при реализация на федералните и регионалните програми за икономическо развитие.

Като цяло управленските задачи на пълномощните представители на президента на РФ трябва също така да бъдат свързани:

- с оценяване ефективността на дейността на териториалните органи на изпълнителната власт и тяхната координация;

- с осигуряване взаимодействието между регионалните и общинските нива на управление с цел осигуряване на общодържавните интереси, единството и пълнотата на системата на изпълнителната власт по вертикалата;

- с осигуряване на междурегионалната интеграция единство върху икономическото и правното пространство на РФ;

- с осигуряване на конституционните права на гражданите, включително спазването на социално-икономическите задължения на държавата.

Политическите представители особено внимателно

трябва да се заемат с изоставашите региони, за да им помогнат да достигнат приемливо равнище. Тъкмо чрез интензификацията, активизацията на работата в изоставашите, слабите региони и тяхното по-нататъшно развитие трябва да се решават задачите за изравняване на икономическото положение на териториите.

8. Задачата за създаване на цялостна и ефективна система на държавната власт трябва да се решава и в процеса на реформиране на федералните органи на изпълнителната власт.

Цялостното изпълнение от държавата на нейните функции трябва да се осигурява при минимизация на типовете органи на властта в структурата на федералните органи на изпълнителната власт. Законодателно трябва да се постановят общите принципи, осигуряващи стабилност на структурата на правителството на РФ и нейното съответствие с функциите и критериите на управляемост.

Тъкмо според тази логика и необходимостта да се осигури изпълнение на задачите от комплексен и междуведомствен характер трябва да се премине към система от четири звена на федералните органи на изпълнителната власт при запазване и фиксиране номенклатурата на вицепремиерските длъжности според базовите функции на държавата и „блоковете за управление“.

При това е необходимо да се изхожда от разбирането за президентската власт като власт не само определяща основните насоки за развитие на Русия, осигуряваща съгласуваното функциониране и взаимодействието на държавните органи, независимостта и държавната цялост на РФ, но и реализираща най-важните функции в сферата на изпълнителната власт, осъществяваща стратегическото ръководство на даденото разклонение на властта. И така, президентът трябва да се разглежда като стратегически

носител на федералната изпълнителна власт, осъществяващ своите функции както непосредствено, така и чрез правителството и други органи на изпълнителната власт, намиращи се на пряко подчинение към него.

Мерки и технологии на реформата

За реализация на обозначените цели са необходими политическото съгласие и консолидацията на всички нива на властта, центъра и регионите, на цялото общество. Те трябва да се въплътят в комплексен законодателен акт, свързан с него пакет от нови закони и поправки в действащото законодателство.

Правна основа на единната система на изпълнителната власт в РФ трябва да стане федералният закон „За общите принципи за организация на системата на изпълнителната власт в Руската федерация“.

Този закон следва да постанови, че такава система представлява средство за реализация на пълномощията на федералните органи на изпълнителната власт и че всички по-долустоящи при осъществяване на своите пълномощия са длъжни да се подчиняват на федералните органи на изпълнителната власт. На правителството трябва да бъдат дадени контролни пълномощия в рамките на системата на изпълнителната власт и право да преустановява действието на неправомерните актове на органите за управление на субектите на РФ в сферата на съвместните компетенции до решаването на спора по съдебен път. Правителството трябва да има на свое разположение специален механизъм за осъществяване на контрол върху дейността на цялата система на изпълнителната власт и подведомствените ѝ учреждения, организации и предпри-

ятия. Това обуславя необходимостта от създаване на специален орган за държавен контрол при правителството с широки пълномощия, установени от федералния закон. Наред с контрола върху дейността на федералните и регионалните органи на изпълнителната власт и подведомствените им обекти на посочения орган могат да бъдат възложени координацията на дейността на органите на ведомствения контрол, анализът на ефективността от тяхната работа, разработването на единна методология за контрол.

В закона трябва да се отрази и предлаганата корекция на взаимоотношенията между президента и правителството предвид разбирането на институцията на държавния глава като стратегически носител на изпълнителната власт, реализиращ своите функции както непосредствено, така и чрез правителството или други органи на изпълнителната власт.

При това федералният закон „За общите принципи за организация на системата на изпълнителната власт в Руската федерация“ е призван да регламентира и системата на отношения на федералните окръзи с правителството на РФ, а също със субектите на федерацията. Такава необходимост възниква по силата на това, че разбирането „единна система на изпълнителната власт в Руската федерация“ като образувана от федералните органи на изпълнителната власт и от органите на изпълнителната власт на субектите на Руската федерация в рамките на компетенциите на Руската федерация и пълномощията на Руската федерация по съвместни компетенции на Руската федерация и субектите на Руската федерация (чл. 77, ал. 2 от Конституцията на РФ; чл. 43, ал. 1 от закона „За правителството на РФ“) днес изисква уточняване. То трябва да се направи съобразно конституционноправните взаимоотно-

ношения между президента и правителството в рамките на изпълнителната власт, реорганизацията на системата на териториалната организация на федералните органи на изпълнителната власт и възможността за разглеждане на представителите на президента в окръзите като носители на отделни функции на федералната изпълнителна власт като цяло.

Във федералния закон „За общите принципи на организация на системата на изпълнителната власт“ трябва да бъдат определени единни начала за формиране на органите на изпълнителната власт на субектите на федерацията, редът за съгласуване на решенията в рамките на компетенциите, изброени в чл. 72 от Конституцията на РФ.

Този закон следва да съдържа и положение за това, че участието на органите на изпълнителната власт на субектите на федерацията в реализирането на пълномощията на Руската федерация предполага тяхната отговорност непосредствено пред федералните органи на изпълнителната власт. Подобна отговорност може да се изразява в отстраняване на съответното длъжностно лице на субекта на федерацията от изпълняваните от него задължения по осъществяване на федералните функции. В такъв случай изпълнението им се прехвърля на друго лице или се възлага на висшето длъжностно лице на субекта на федерацията да осигури изпълнението на федералните функции без участието на отстраненото длъжностно лице.

За по-точно определение на съответните положения може да се наложи и приемането на отделен федерален закон „За отговорността на органите и длъжностните лица в системата на изпълнителната власт“.

Такива норми биха допълнили най-новите изменения и допълнения в закона „За общите принципи за организация на законодателните (представителните) и изпъл-

нителните органи на държавната власт на субектите на РФ", предвиждащи отговорност на органите на държавната власт и длъжностните лица на органите на изпълнителната власт на субектите на РФ в случай на приемане от тях на нормативни правни актове, противоречащи на Конституцията на РФ, на федералните конституционни закони и федералните закони.

В този закон следва да се внесат и нови допълнения, които да задължават органите на държавната власт на субектите на РФ да фиксират в законодателни или други нормативни актове на субектите на федерацията задължителността на нормативните правни актове и методическите указания на федералните органи на изпълнителната власт в сферата на техните компетенции за съответните органи на изпълнителната власт на субектите на РФ.

За укрепването единството на изпълнителната власт трябва да спомагат подготовката и приемането на Федералния закон „За системата на федералните органи на изпълнителната власт“, призван да реши въпроса за комплексната регламентация на цялата система на федералните органи на изпълнителната власт. В него трябва да се фиксират структурата, принципите и критериите за образуване на федералните органи, а също да се ограничат възможностите за организационни преустройства на цялата система на федералните органи на изпълнителната власт.

Законът е длъжен да определи основните видове структури на властта, влизащи в системата на федералните органи на изпълнителната власт, принципите за тяхната организация и взаимодействие, да регламентира процедурите, степента на участие и взаимно подчинение на длъжностните лица и органите на управление в дейността на федералните органи на изпълнителната власт.

В закона трябва да се определи правното положение на различните видове органи, подведомствени на правителството на РФ, както и органите, създавани към федералните органи на изпълнителната власт, редът на тяхното формиране и наименование, редът на делегиране на държавни пълномощия от федералните органи на изпълнителната власт на други субекти на управлението, взаимоотношенията с органите на местното самоуправление, с национално-културните автономии, обществените и религиозни обединения.

В закона следва да се предвиди и възможност за особена организация на системата на федералните органи на изпълнителната власт на територията на отделните субекти на федерацията.

В него е целесъобразно да се фиксират и принципите за териториално разполагане на структурите на федералните органи на изпълнителната власт и да се разграничат сферите на компетенции, отговорност и подотчетност на териториалните структури на федералните органи на изпълнителната власт и органите на изпълнителната власт на субектите на РФ.

В закона следва да се фиксира принцип, според който при назначаването на ръководители на териториалните органи (подразделения) на федералните органи на изпълнителната власт е възможен отказ от съгласуване на кандидатурите с ръководството на изпълнителната власт на субектите на Руската федерация само когато федерацията действа в рамките на своите изключителни пълномощия. Във всички други случаи, например в сферата на регламентиране предметите на съвместни компетенции на федерацията и нейните субекти, такова съгласуване трябва да се осъществява задължително в рамките на установените от федералния закон механизми и процедури.

Този закон също трябва да установи необходимостта от конкретизиране на формите и методите за взаимодействие на федералните органи на изпълнителната власт с по-долустоящите.

В рамките на подготовката на този законопроект ще се наложи ревизия на съществуващото законодателство и подзаконовия масив, регламентиращ функциите и пълномощията, които осъществяват федералните органи на изпълнителната власт.

Оптимизацията на ролята на президента и президентската власт в държавния механизъм на РФ може да бъде осъществена чрез приемане на федерален конституционен закон „За президента на Руската федерация“. В него трябва да се обусловят функциите на президента с някои процедурни правила и да се разшифроват отделни формули, отнасящи се до държавния глава. Федералният конституционен закон „За президента на РФ“ трябва да уточни мястото на президента в системата на държавната власт, ролята му като стратегически носител на изпълнителната власт, реда на взаимоотношенията му с други разклонения и органи на властта – например реда и процедурите на взаимодействие на президента и правителството.

Законът „За президента на РФ“ може да стане допълнителна правна база за функционирането на президентската администрация, пълномощните представители на президента във федералните окръзи, Съвета за сигурност. При това уточняването на статута и пълномощията на Съвета за сигурност като конституционен орган ще изисква допълнително регламентиране и чрез внасяне на изменения в закона на РФ „За сигурността“ или приемане на федерален закон „За Съвета за сигурност на Руската федерация“.

Принципите на образуване, структурата и границите на федералните окръзи следва да бъдат фиксирани в съответен федерален закон „За федералните окръзи“. В него трябва да се определят и отношенията между представителите на президента и териториалните подразделения на федералните органи на изпълнителната власт съобразно принципа на разделение на властите и конституционния статут на президента и правителството.

По цял ред въпроси ще бъде необходимо да се приемат поправки към федералния конституционен закон „За правителството на Руската федерация“. В тях например следва да се отразят законодателните новации, предвидени от законите „За президента на РФ“, и „За системата на федералните органи на изпълнителната власт“, „За общите принципи на организация на системата на изпълнителната власт в Руската федерация“. Освен това в поправките трябва да се фиксират общите принципи, осигуряващи стабилност на структурата на правителството и нейното съответствие с критериите за управляемост.

Тук е необходимо да се отразят възможността и параметрите за получаване от пълномощните представители на президента на РФ във федералните окръзи на редица функции в регулирането на териториалното социално-икономическо развитие.

В отношенията между федерацията и нейните субекти най-важна задача е приемането на новия по концепция федерален закон „За принципите и реда на разграничаване на компетенциите и пълномощията между органите на държавната власт на Руската федерация и органите на държавната власт на субектите на Руската федерация“.

На основание и за развитие на този закон едновременно трябва да бъде изготвен и приет пакет от федерални закони, определящи пълномощията и функциите на съ-

ответните ешелони на властта по всяка от компетенциите, отнесени от Конституцията на РФ към съвместните компетенции (чл. 72, т. т. „а“-“о“, ал. 1).

В новия закон „За принципите и реда на разграничаване на компетенциите и пълномощията...“ следва също да се предвиди и да се фиксират процедурите и механизмите на взаимното делегиране от федерацията и нейните субекти на изпълнителските функции по отделните пълномощия и съответствено да се заложи моделът на типовете „Споразумения за делегиране“ на такива функции.

В новия закон „За принципите и реда на разграничаване на компетенциите и пълномощията...“ е необходимо освен всичко друго да се формулират критерии, принципи и ред за сключване между центъра и отделните региони, отговарящи на определените условия, на договори за спецификата на взаимодействието и реализацията на пълномощията; трябва да се предвидят възможността и процедурите за разглеждане и включване във федералното законодателство на отделни сполучливи норми, принципи и разпоредби на регионалното законодателство, носещи „изпреварващ“ характер по отношение на федералното.

Със специален закон трябва да се установят процедури и срокове за прекратяване действието на сега съществуващите договори за разграничаване на компетенциите и пълномощията. В същото време, тъй като се предполага, че ще се запази формата на договора за регулиране на федеративните отношения по хоризонталата между субектите на федерацията, би било целесъобразно да се разработи и приеме рамков федерален закон за договорите между субектите на РФ, който да установи статута на тези документи и кръга от въпроси, по които те могат да се сключват.

Реорганизацията и оптимизацията на системата за местно самоуправление в Русия предполага внасянето на съответни поправки към федералния закон „За общите принципи на организация на местното самоуправление в Руската федерация“.

В него, а също във федералните закони „За финансовите основи на местното самоуправление в Руската федерация“, „За основите на общинската служба в Руската федерация“ и други, отнасящи се до местното самоуправление, следва да се регламентират отново или допълнително въпросите:

- за типовете и формите на териториалната организация на местното самоуправление (МСУ);
- за разделяне на пълномощията между различните нива на МСУ;
- за субординацията и подотчетността на общинските образувания едно към друго;
- за осигуряването на държавни гаранции за МСУ;
- за критериите и принципите при определяне пълномощията на МСУ;
- за делегиране на МСУ на държавни пълномощия, държавен контрол и изземване от компетенциите на органите за МСУ на едни или други пълномощия;
- за отстраняване от длъжност на висши длъжностни лица на МСУ, предсрочно прекратяване пълномощията на изборните лица и изборните органи на самоуправление с едновременно насрочване на нови избори.

ОСНОВИ НА ЕФЕКТИВНОТО ДЪРЖАВНО УПРАВЛЕНИЕ. ОПТИМИЗАЦИЯ НА ДЪРЖАВНОТО УПРАВЛЕНИЕ В СФЕРАТА НА ИКОНОМИКАТА, ФИНАНСИТЕ И СОЦИАЛНОТО РАЗВИТИЕ

Най-важните функции на държавата са икономико-организационната и социалната, същността на които се състои в осигуряване благоприятни условия за повишаване жизненото равнище на гражданите, оптимизация на цялата система на обществените отношения и гарантиране сигурността на страната.

В рамките на тези функции могат да се отделят следните големи проблемни блокове, които трябва да представляват предмет на дейност на органите на изпълнителната власт:

- изработване на стратегия за социално-икономическото развитие;

- провеждане на институционални преобразувания, определяне ролята и мястото на държавата в икономиката, финансите и социалната сфера, както и на инструментариума, който използва държавата за решаване на задачите в тези области;

- решаване на социалните проблеми и развитие на социалната сфера;

– организация на парично-кредитната, данъчната политика и бюджетния процес за решаване на стоящите пред страната задачи.

Тези големи блокове присъстват в социално-икономическата дейност практически на всяка държава. Различията засягат само конкретни приоритети, „обема“ на държавното участие и технологиите на реализация.

За Русия обаче поради спецификата на организация на нейното териториално пространство и наличието на съществени различия в нивата на социално-икономическото развитие на териториите в качеството на отделен блок могат да бъдат отделени въпросите на регионалното развитие и межбюджетните отношения.

Реформата на системата на органите на държавната власт и управлението като една от главните цели предполага оптимизация на изпълнението от тяхна страна на функциите им в сферата на икономиката, финансите и социалното развитие по всички основни проблемни блокове. При това оптимизацията трябва да засяга както принципите за построяване на използвания за решаване на поставените задачи инструментариум, така и дейността на органите на изпълнителната власт.

На сегашния етап главната задача е не толкова реорганизация на самите структури на федералната изпълнителна власт, колкото определянето на други принципи на тяхната дейност. Такива принципи трябва да станат:

- строгата йерархия, отстраняването на паралелните центрове за приемане на решения;
- безпрепятственото преминаване на управленските сигнали от горе на долу;
- отговорността на конкретните длъжностни лица за приеманите решения;

- наред с решаването на оперативните въпроси – работа в средно- и дългосрочна перспектива;
- декомерсиализацията в дейността на държавните органи на властта;
- високото качество на управленския персонал и развитието на кадровия потенциал на държавната служба.

Въпреки че в настоящия раздел се съдържат и конкретни предложения от организационен характер, главни, струва ни се, не са те, а изброените принципи. При тяхното последователно спазване би било възможно дори въвеждане за няколко години на своеобразен „мораториум“ на реорганизацията на самите федерални органи на изпълнителната власт.

СЪЗДАВАНЕ НА СТРАТЕГИЯ ЗА СОЦИАЛНО-ИКОНОМИЧЕСКОТО РАЗВИТИЕ НА СТРАНАТА

Анализ на обстановката

Един от резултатите на волунтаристското излизане на държавата от икономическата сфера е липсата на стратегия за социално-икономическото развитие на страната. Вместо нея неведнъж се предлагаха набори от идеологизирани щампи, за ефективното въплътяване на които в реалната стопанска практика на посткомунистическа Русия не бяха създадени нито макроикономически, нито институционални, нито правови, нито психологически условия.

През последните десет години правителството разработи няколко средносрочни икономически програми. Те имаха по-скоро декоративен характер и изпълняваха ролята на необходимо условие за получаване на кредити от международните финансови институции. Разглеждането

на програмите беше формално, те не се утвърждаваха нито от президента, нито от парламента и не бяха основа при назначаването на нови правителства или отстраняването на действащите. Нито едно от правителствата така и не се отчете публично за резултатите от своята дейност нито пред държавния глава, нито пред законодателната власт.

Аналогична беше ситуацията с подготвената през 2000 г. дългосрочна икономическа стратегия на Русия за близките десет години. Тя също не премина през публично обсъждане нито във Федералното събрание на РФ, нито при президента, нито в Държавния съвет, и остана всъщност вътрешен документ на правителството.

Липсата на система за стратегическо определяне на целта в социално-икономическата сфера има ред сериозни негативни последици.

1. Това дезорганизира системата на държавното управление като цяло, лишава органите на държавната власт от единни, точни и понятни ориентири за дейност. При липсата на активно определяне на целта системата на държавното управление се превърна в пъстър конгломерат от различни органи, чиято дейност не е координирана и които само пасивно реагират на вече настъпилите събития.

2. Това спомага за формирането на няколко паралелни центъра за управление, които генерират разнопосочни управленски сигнали, често блокиращи се едни други.

3. Това довежда до липсата на сигурна основа за формирането на държавната политика в най-важните области на икономиката (включително научно-техническата, промишлената, аграрната, отбранителната) и социалната сфера, което на свой ред е една от главните причини за тяхната деградация, загубата на кокурентоспособност на националната икономика, изгласкване на руските стоки от традиционните пазари, включително и вътрешния.

4. Това лишава от съдържание дейността на много държавни органи на изпълнителната власт, размива критериите за оценка на тяхното функциониране.

5. Това доведе до деградация на приложните икономически разработки и макроикономическото прогнозиране. Достатъчно е да отбележим ниското качество на ежегодните икономически прогнози, които служат за обосноваване на основните параметри на федералния бюджет.

6. Това обуславя извънредно слабата обосновааност на федералните целеви програми, регионалните проекти и програми, включвани в бюджетното финансиране, в резултат най-вече на лобистска дейност. Липсата на баланс между тези програми и реалните ресурси води до разпиляване на ограничените бюджетни средства, до неизпълнение на програмите по тяхното целево предназначение, до липса на позитивни резултати от дейността на държавата в социално-икономическата сфера.

7. Накрая, липсата на сериозна системна работа над конкретната икономическа стратегия на страната, нейното открито обсъждане в обществото, ясните процедури за приемането и утвърждаването ѝ – всичко това спомага за вкореняване на недоверие в обществото към държавната власт, обуславя недостатъчната легитимност на отделните приемани решения (например по въпросите на приватизацията), лишавайки ги от необходимата обществена подкрепа.

Основни цели и задачи на реформата

Необходимо е да се възстанови системата, при която висшите органи на държавната власт на Руската федерация формират стратегическите цели за развитие на стра-

ната (в това число и в социално-икономическата сфера). Тези цели трябва да залегнат в основата на дългосрочната стратегия за социално-икономическото развитие, в основните насоки на системното и структурното реформиране, в програмите за развитие на приоритетните сектори на националната икономика и сферите на дейност, насоките и параметрите на перспективната и текущата бюджетна политика.

Мерки и технологии на реформата

1. Изработва се дългосрочна (примерно за 15 години) стратегия за развитие на Русия с точно определени цели на национално-държавното развитие и икономическата политика на държавата. По-горе отбелязахме, че разработката ѝ следва да бъде изведена на президентско равнище и съсредоточена в Държавния съвет и в Съвета за сигурност.

Подготовката на самата стратегия и предложенията по нейното коригиране трябва да се възложат на новосъздадения Център за стратегически изследвания на Държавния съвет на РФ* и на Управлението за стратегически анализ и планиране към Съвета за сигурност на РФ.

Стратегията се утвърждава на заседание на Държавния съвет. В ежегодните послания на президента до Федералното събрание различните аспекти в нея се актуали-

* Тази структура трябва също да координира изследванията на работните групи на Държавния съвет по най-важните въпроси на социално-икономическото и политическото развитие, като осъществява тяхното информационно осигуряване. За разработките на центъра и работните групи се привличат специалисти от съответните министерства и ведомства, институти на РАН, други научни организации и независими експерти

зират съобразно текущата икономическа и политическа ситуация. Стратегията трябва да се разглежда от правителството на Русия като основа за изпълнение на неговите функции, предвидени в чл. 114 от конституцията.

2. Въз основа на стратегията и със задължителното участие на новосъздаденото Министерство на икономиката и финансите, съчетаващо функциите на икономическото и бюджетното планиране (за целесъобразността от създаването на такъв орган – по-нататък), и на Централната банка се разработват средно- и дългосрочни индикативни планове и програми за икономическо развитие на страната с очертаване на приоритетите на националното икономическо развитие в отраслов и регионален аспект и мерките на парично-кредитната и инвестиционната политика, осигуряващи тяхната ресурсна подкрепа. Тези планове трябва да станат икономическата основа на бюджетния процес.

3. Министерството на икономиката и финансите въз основа на предложения от министерствата и ведомствата конкретизира индикативните планове в система от конкретни програми за развитие (създаване на нови производствени мощности) в различни сектори на стопанството и на конкурсна основа формира в рамките на тези програми конкретни инвестиционни проекти.

4. Разработването на регионалния аспект на дългосрочната стратегия на социално-икономическото развитие, на индикативните средносрочни планове, на федералните целеви програми се възлага на реорганизираните между-регионални асоциации за икономическо взаимодействие, на които трябва да бъде даден държавен статут. Изпълнителният орган на тези асоциации се формира въз основа на икономическите подразделения на апаратите на представителите на президента на РФ във федералните окръзи.

5. Приема се нова редакция на федералния закон „За държавното прогнозиране и програмите за социално-икономическо развитие на Руската федерация“, в който се фиксират цели и задачи на стратегическото прогнозиране и концептуални разработки, основните принципи на организация на тази работа, изискванията към документите, мястото и ролята на планирането и прогнозирането в общата система на дейността на държавата в икономическата сфера, включително бюджетния процес.

6. Въз основа на стратегията и средносрочните индикативни планове Министерството на икономиката и финансите съставя структура (нормативи) на разходите на федералния бюджет според функционалната класификация на разходите за срок от три години. Тази структура във вид на законопроект се внася от правителството на РФ в Държавната дума и се приема като отделен федерален закон.

УПРАВЛЕНИЕ НА ИНСТИТУЦИОНАЛНИТЕ ПРЕОБРАЗУВАНИЯ

Незавършеността на институционалните преобразувания в сферата на икономиката и държавните финанси, „размитостта“ и неопределеността на отношенията на собственост не позволяват да се отдели сферата на непосредствено „присъствие“ на държавата в икономиката, ясно да се очертае сферата на държавните интереси, да се формира устойчива ресурсна база за функциониране на органите на държавната власт, което влияе крайно негативно върху цялата система на държавното управление.

Анализ на обстановката

1. В процеса на пазарните преобразувания не беше определено и изчислено в кои сфери, в каква пропорция, на какви основания и с помощта на какъв инструментариум държавата поема върху себе си решаването на едни или други въпроси, а кои предава в компетенциите на други субекти (търговско-икономически и обществени организации, предприемачи и граждани). В резултат държавата частично продължава да функционира в тези сфери, където присъствието ѝ не е задължително, правейки това често пъти с неадекватни на пазарните условия методи. От друга страна, нерешени остават въпросите за гарантиране на сигурността на държавата, обществото и гражданите в икономическата, социалната, информационната, екологичната и дори военната област, тоест, в сфери които са изключително или предимно от компетенциите на държавата.

2. Инвентаризацията както на задълженията на държавата, така и на нейните ресурсни възможности не е извършена. Държавата например продължава да изпълнява задължения по изплащане на помощи за семейства с деца. Междувременно Министерството на финансите не разполага с изчерпателна информация за размера на средствата, необходими за пълна реализация на съответния закон, за броя на гражданите, реално нуждаещи се от получаване на помощи, и за броя на лицата, не получаващи такива помощи. Размерът пък на самата помощ напълно е загубил всякакъв икономически смисъл.

Друг пример – липсата на единен регистър на държавната собственост и всеобща регистрация на участието на държавата в капитала на търговско-икономическите

структури (правителството не разполага с информация за участието на федералните министерства и ведомства в капитала не само на търговско-икономическите фирми, но дори на кредитните организации) предопределя многократно понижената потенциална доходна база за използване на държавната собственост.

Дори външният дълг на Руската федерация (да не говорим за дълговете на други страни към Русия) не е окончателно проверен. Правителството още не е създадо единна система за управление на държавния дълг. Отчитането и регистрацията на външните дългове се осъществяват едновременно и от Министерството на финансите, и от Външноикономическата банка, и от чуждестранната компания „Варбург Диллон Рид“ (Warburg Dillon Read) и данните им невинаги съвпадат.

3. Не са разграничени сферите на отговорност на властта и бизнеса. От една страна, властта често се опитва да се меси в бизнеса, променяйки „в движение“ условията на данъчното облагане, режима на външнотърговската дейност, условията за подпомагане на държавните форми и т. н. От друга страна, държавата се самоотстранява от решаването на най-важните задачи със стратегически характер – гарантиране на икономическата сигурност, формиране основите на производствената и социалната инфраструктура, създаването на благоприятен инвестиционен и иновационен климат и т. н. Представителите на бизнеса ту негодуват срещу „намесата“ на държавата в техните работи, ту настояват (понякога без никакви основания) за различни мерки за подпомагане. Държавните интереси непрекъснато се подменят с интересите на бизнеса и обратно. Това става, защото процесът на институционализиране на бизнеса и държавата в страната не е приключил.

4. Както и в съветско време, на микроиво в националната икономика липсва необходимата мотивация за ефективно управление на собствеността и ресурсите. Извършената в резултат от масовата приватизация формална смяна на отношенията на собственост няма реални механизми за икономическа отговорност, които да подкрепят стремежа на стопанските субекти към повишаване ефективността и дългосрочното развитие на предприемаческата дейност в реалния сектор на икономиката. Отношенията на собственост се оказаха нерегламентирани и социално неопределени. Значителният брой „частни“ икономически субекти са стремят да получат достъп до всевъзможни облекчения, бюджетни средства и държавни ресурси. Частната собственост не получи в достатъчни размери един от своите най-важни признаци – способност да се възпроизвежда за сметка на собствените си ресурси.

5. Липсват държавни институции, способни да разработват и реализират инвестиционната и промишлената политика като система от взаимосвързани мерки, опиращи се на необходимото ресурсно осигуряване. От друга страна, у нас така и не се формираха пазарни институции извън рамките на органите на държавната власт, необходими за организирането на инвестиционния процес (инвестиционни банки, фондове, компании).

6. Проведената в Русия ускорена приватизация консервира неконкурентоспособната за условията на откритата икономика институционална структура на промишлеността. Такава структура, представена преди всичко от отделни несвързани предприятия (производствени площадки) с неопределени отношения на собственост, не позволява да се извърши в необходимите мащаби централизация на инвестиционния и научно-техническия потен-

циал, не е способна да осигури необходимото ниво на конкурентоспособност на националната икономика в сравнение с водещите чуждестранни корпорации, интегрирани в транснационални финансово-промишлени групи. При това положение обективно трябва да нараства организационната роля на държавата при формирането на модерна пазарна система в исторически кратки срокове, основана на конструктивна самоорганизация на стопанисващите субекти.

7. В страната не е създадена единна система за управление на държавната собственост. Паралелното съвместно съществуване на Министерство на собствеността и Руския фонд на федералната собственост (с тиражирането на техните структури по региони) е анахронизъм. Освен тези две паралелни структури все по-забележима роля в контрола върху акционерния капитал с държавно участие започва да играе Федералната комисия по пазара на ценни книжа. Министерството на РФ по антимонополната политика и подкрепата за предприемачеството също се опитва да контролира дейността на акционерните дружества. Между тези органи няма координация на действията.

8. Някои органи на изпълнителната власт бяха формирани по метода на пряката аналогия със съответните органи в развитите страни, без да са съобразени с институционалните и други особености на Русия. В реалните руски условия тези органи понякога изпълняваха несвойствени функции, а не официално възложените им такива. Това се отнася най-вече за Федералната служба на Русия по финансовото оздравяване и фалита, Министерството по антимонополната политика, закритият вече Комитет за подкрепа на дребния бизнес и някои други. Тяхното функциониране до го-

ляма степен се дължеше на характерното за 90-те години преднамерено създаване на „многополюсност“ при вземането на решения в условията на борба между различните групировки за преразпределяне на ресурсите. Такава „многополюсност“ не е нужна за приемането на точни управленски решения, достигането им до потребителя и ефективната реализация на конкретната икономическа стратегия .

9. Липсва яснота в разпределението на функциите, компетенциите, отговорностите и ресурсното осигуряване между различните нива на изпълнителната власт, между държавните органи и търговско-икономическите структури, държавните и гражданите органи, не се знае „кой за какво отговаря“ и „кой за какво плаща“. Това води до постоянно възпроизводство на едни и същи проблеми, засягащи жизнените интереси на хората, подкопаващи авторитета на държавната власт, предизвикващи отчуждението ѝ от населението, разрушаващи единството на федерацията. Като примери могат да бъдат посочени перманентните „енергийни“ кризи (особено в районите на Далечния изток и Крайния север), нерешеният проблем с компенсацията на разносните по жилищно-комуналното стопанство, осигуряване издръжката на крайградския железопътен транспорт и т. н. Без постепенното разплитане на тези болезнени проблеми не е възможно самото съществуване на държавата.

10. Стопанските, административните и контролните функции на органите за държавно управление не са разграничени и понякога се съвместяват в едно ведомство (най-характерни примери – МПС и ЦБР).

11. Стопанските структури на федералните ведомства повсеместно извършват търговско-икономически ус-

луги, като ползват бюджетни средства и федерална собственост. Тези канали за реализиране на печалби обикновено се контролират лошо и са източник на многобройни злоупотреби. Фактически обслужващите и спомагателните структури на много ведомства функционират като частни търговски фирми, използващи държавна табела. Те са източници на разлагане на органите на държавната власт „отвътре“.

Основни цели и задачи на реформата

Крайната цел на преобразуванията в сферата на икономиката и финансите е да се разграничат сферите на отговорност на бизнеса и държавата, последната да си върне „държавната“ същност, изпълняваните функции да залегнат върху съответната ресурсна база и държавното управление да се декомерсиализира. Държавното присъствие в икономиката трябва да бъде пренасочено към задачи на икономическия градеж – създаване на макроекономически и институционални условия за ускоряване темповете на икономическото развитие въз основа на модернизацията на производствения апарат, отрасловата структура на националната икономика и ръста на нейната конкурентоспособност.

За постигане на тази цел е необходимо:

– законодателно да се фиксират системата на органите на държавната власт и управлението в икономическата област, техните функции и йерархия;

– действията на държавата в икономическата сфера да се насочат към формиране на стратегически и средносрочни цели на икономическото развитие, към създаване на условия за тяхната реализация, към регламентиране

на правилата за икономическа дейност и към осигуряване на условия за равна конкуренция;

– да се разработи механизъм за съгласуване интересите на държавата и бизнеса, законодателно да се утвърди процедурата за намесата на държавата в сферата на частните интереси на стопанските субекти;

– да се извърши пълна инвентаризация на държавното имущество (както федералното, така и на субектите на федерацията);

– да се премине към принципа на финансиране на държавните органи изключително за сметка на бюджетните средства;

– да се разграничат административните и стопанските функции на органите на държавното управление.

Мерки и технологии на реформата

1. По пряко поръчение на президента, оформено във вид на указ, правителството на Руската федерация в шестмесечен срок да проведе пълна инвентаризация на задълженията на държавата (включително администрациите на регионите) пред бюджетополучателите и кредиторите и да се осигури проверка на вътрешния и особено на външния държавен дълг.

2. Да се създаде единен федерален орган за управление на държавния дълг на Русия (както вътрешен, така и външен), евентуално във вид на специална федерална агенция. Задачите, функциите, статутът и пълномощията на този орган да се определят със специален федерален закон.

3. По пряко поръчение от президента, оформено във вид на указ, правителството на Руската федерация със за-

дължителното участие на администрацията на субектите на федерацията трябва в шестмесечен срок да изработи изчерпателен единен регистър на държавната собственост, състоящ се от два големи раздела – „федерална собственост“ и „собственост на субектите на федерацията“, включително всички степени на участие на държавата в капитала на търговско-икономическите структури, и да осигури неговите постоянни компетенции.

4. Да се преразгледа системата за управление на държавната собственост на федерално ниво предвид реорганизацията на Министерството на федералната собственост и неговите териториални органи и Руския фонд на федералната собственост чрез образуване на единен орган (евентуално агенция) по управление на федералното имущество, като му се предадат някои функции на ФКЦБ* в частта контрол върху движението на акционерния капитал на компаниите с държавно участие.

5. Да се разгледа въпросът за създаването на Министерство на промишлеността и търговията като самостоятелно федерално ведомство и да му се възложи формирането на програми за развитие на отделните отраслови комплекси, провеждане на реструктуризация на най-важните отрасли на промишлеността, формиране на държавни договори, включително и поръчки, свързани с отбраната, представяне интересите на държавата в органите за управление на акционерните дружества с държавно участие. Министерството на промишлеността и търговията би могло да интегрира и разработването на външнотърговската и митническо-тарифната политика, която трябва потясно да се обвърже с общите насоки на структурната и промишлената политика.

* Федерална комисия за пазара на ценните книжа – Б. пр.

6. Да се формира система от инвестиционни институции с държавно участие (Руската банка за развитие, големите банки с държавно участие, държавните извънбюджетни фондове, големите застрахователни компании с държавно участие), осигуряваща акумулирането на различни инвестиционни ресурси и гаранция за целевото им използване по приоритетните насоки на структурната политика. Да се предвиди създаването на регионални отделения на тези инвестиционни институции.

7. Да се разгледа въпросът за премахване на Министерството по антимонополната политика, като част от неговите функции се поемат от новосъздаденото Министерство на промишлеността и търговията, предвид активизирането на държавната политика по въпросите на реструктуризацията на естествените монополи и големите корпорации от общонационално значение. Защитата на правата на потребителите може да се поеме от териториалните органи на Министерството на промишлеността и търговията.

8. Да се подпомогнат мерките по реструктуризацията на руските компании предвид тяхното уедряване и създаване на 8-12 корпорации (холдинга) от федерално значение в естествените монополи, базовите отрасли, космическата и авиационната промишленост, производството на въоръжения, като се приеме федерален закон „За създаване на корпорации от федерално значение“, определящ процедурата за създаването, функционирането, статута, задълженията към държавата, предоставянето на преференции. Да се разработи и утвърди (с постановление на правителството или указ на президента на РФ) програма за държавна подкрепа на тези корпорации, включително за стимулиране на външноикономическата им дейност. Да се приемат феде-

рални закони „За реструктуризацията и подкрепата за националната промишленост“, „За подкрепа на отечествените производители и вземането на защитни мерки във външната търговия“, „За противодействие срещу нелоялната конкуренция“.

9. На заседанията на правителството на РФ да се разглеждат инвестиционни програми на естествените монополи и най-големите корпорации от национално значение с държавно участие. Тези програми да се вземат предвид при съставянето на индикативни планове за социално-икономическо развитие на страната в средносрочна перспектива, а също при формирането на бюджета за всяка финансова година. Да се приеме федерален закон „За инвестиционната дейност в Руската федерация“.

10. Да се приемат федерални закони „За национализацията“, „За използване собствеността и ресурсите на частните фирми за държавни нужди в особени периоди“, като се предвиди механизъм за компенсации.

11. Да се ликвидира Федералната служба на Русия по финансовото оздравяване и фалита, част от нейните функции да се поемат от новия орган по управление на федералното имущество, а част – от Министерството на промишлеността и търговията. Възможен е вариант за създаване на специална недържавна организация по въпросите на несъстоятелността и фалита на тези предприятия, в които няма държавно участие.

12. Към президента (правителството) да се създаде постоянно действащ орган – Съвет на предприемачите, който да се формира на представителна основа от различни региони и различни отрасли. Да се определят неговите функции и компетенции (евентуално с отделен федерален закон).

ДЕЙНОСТ НА ОРГАНИТЕ НА ДЪРЖАВНАТА ВЛАСТ ЗА РЕШАВАНЕ НА СОЦИАЛНИТЕ ПРОБЛЕМИ И РАЗВИТИЕТО НА СОЦИАЛНАТА СФЕРА

Преходът към пазарни отношения в Русия засега не само не е решил социалните въпроси, наследени от съветския период, но и изостри много от тях. Реалното състояние на най-важните параметри на социалното развитие е такова, че застрашава гарантирането на сигурността на гражданите, обществото и държавата в тази сфера. Недоволството от нивото и качеството на своя живот населението свързва до голяма степен с дейността на държавните органи на изпълнителната власт, което подкопава доверието му към държавата, нейните институции и демократичните преобразувания като цяло.

Анализ на обстановката

1. Заявеното в началото на пазарните реформи излизане на държавата от социалната сфера, преходът от патернализъм към конкурентна среда, в която „всеки се оправя сам“, се оказва невъзможно да бъде напълно осъществено. В действителност най-вече там, където властта непосредствено контактува с народа – в субектите на федерацията и на местно ниво, оттеглянето на държавата от социалните проблеми влезе в противоречие с най-важния принцип на демокрацията – изборността на властта. Зависимостта на местната власт от подкрепата на населението, особено по време на избори, не позволява напълно да се игнорират въпросите за социалното развитие на териториите.

2. От друга страна, след седемгодишно действие на конституцията до този момент чиста декларация си остават разпоредбите на ал. 1 от чл. 7, според които Руската федерация е социална държава, чиято политика е насочена към създаване на условия, осигуряващи достоен живот и свободно развитие на човека. Практически към всички разпоредби на чл. 7, ал. 1 може да се прибави частицата „не“. Така в Руската федерация фактически НЕ се опазват трудът и здравето на хората, НЕ се осигурява държавна подкрепа на семейството, майчинството, бащинството и детството, инвалидите и възрастните граждани, НЕ се развива системата на социалните служби.

Що се отнася до минималната заплата, държавните пенсии, помощите, те наистина се фиксират. Обаче тяхната фактическа стойност не позволява на тези видове социални гаранции да изпълняват своето целево предназначение – те са откъснати от реалната стойност на живота, а минималната заплата има направо условно-отчетен характер и се използва предимно за начисляване на глоби.

3. Оттеглянето на държавата от социалната сфера доведе до тотално комерсиализиране и скрита приватизация на учрежденията на образоването и здравеопазването, неподкрепени с ръста на доходите на основната маса от населението, на което се дължи рязкото снижаване на достъпа до тези най-важни видове услуги.

4. Понижаването на стандарта на медицинското обслужване и образованието вече създава реална заплаха за сигурността на Руската федерация, негативно се отразява върху развитието на човешкия потенциал на страната, рязко снижава нейната конкурентоспособност през XXI в. Появиха се ясни тенденции на остаряване на отечествената наука почти във всички области, гаснат и изчезват цели научни школи. Особено тревожна ситуация се създа-

де във фундаменталните и естествените науки, което поставя въпроса за невъзможността да се правят научни разработки по насоки, осигуряващи отбранителната способност на страната.

Резкият спад в стандартите на медицинското обслужване доведе до повисшена заболяемост и смъртност на населението, до значително съкращаване на средната продължителност на живота, до влошаване на санитарно-епидемиологичната обстановка, до възраждане на някои болести и епидемии от далечното минало, до връщане на Русия по много показатели на здравословното състояние на населението до нивото на най-бедните развиващи се страни. От няколко години насам смъртността значително превишава раждаемостта, което само отчасти се компенсира от притока на населението в резултат на миграцията. През последните години темповете към абсолютно намаляване броя на населението започнаха да нарастват – от 1992 г. населението на страната е намаляло с 2. 8 млн. души, като само за 1999 г. тази цифра е 784,5 хил., а естествените загуби бяха компенсирани с едва 15% положително миграционно салдо. Според прогнозите на Държавния комитет по статистиката (така наречения среден вариант), през 2001 г. населението на страната ще наброява 145 млн. 588 хил. души, през 2010 г. – 141 млн. 626 хил., а през 2015 г. – 138 млн. 732 хил.

5. До този момент държавата не е изяснила собствените си пълномощия в социалната сфера и начините за справяне със социалните проблеми. Не са напълно разграничени компетенциите на държавата и гражданина при решаване на социалните въпроси. Пълномощията в социалната сфера, задълженията по издръжката на социалната инфраструктура между органите на властта не са определени изчерпателно. Според Конституцията на

РФ въпросите на образованието, здравеопазването, социалната защита са от компетенциите и на местната, и на федералната власт, без ясно да е разграничено кой и за какво точно отговаря. Понеже за федерацията е фиксирано, че тя определя основите на федералната политика в областта на социалното развитие (чл. 71), може да се направи изводът, че практическото осъществяване на мерките по социалната политика е възложено на субектите на федерацията.

Не са балансирани и финансовите източници за реализация на пълномощията в социалната сфера. В резултат на приватизацията значителна част от обектите на „социалистическите култура и бит“ бяха прехвърлени от балансите на предприятията към издръжката на местните органи на властта, които обаче не получиха необходимата ресурсна база за това.

В продължение на години между президента, правителството и Държавната дума се наблюдаваше ненормална конкуренция при решаването на въпросите от социалната сфера – Думата и президентът например си оспорваха правото на инициатива в „популярните“ решения по социалната проблематика, стоварвайки отговорността за реализирането на тези решения върху правителството, на което се падаше и „правото“ да провежда всички „непопулярни“ решения.

6. Различията в нивото и качеството на живота между отделните региони на страната достигнаха такива мащаби, че са налице всички основания да говорим за „разпокъсаност“ на единното социално пространство, за наличието в рамките на Руската федерация на качествено различно обществено-икономическо устройство, различни нива на социална организация на обществото. Това представлява пряка заплаха за териториалната цялост на

Русия, задълбочава проблема със самоопределението на руснаците, превръща се в най-мощния фактор за дезинтеграция на руското общество.

7. Не е създадена реалистична концепция за миграционната политика, няма стратегия за по-нататъшно развитие на регионите Сибир, Далечния изток и Крайния север. Дори обикновеното поддържане на жизнената дейност на населението в отделни части от тези региони се осъществява много трудно. Липсват основите на демографската политика на държавата. Властта не разполага с достоверни и изчерпателни данни за социално-демографските процеси на територията на страната – последното преброяване на населението е извършено през 1989 г. още в границите на абсолютно друга държава – СССР. Между другото, според международните стандарти всеобщите преброявания трябва да се провеждат не по-рядко от веднъж на десет години и съответната организация на ООН (ЮНФПА)* вече неведнъж е обръщала внимание на Русия, че е недопустимо да се бави провеждането на всеобщото преброяване, още повече че 1999-а беше обявена за Международна година на преброяването на населението. Руските власти, мотивирайки се с недостиг на средства, напълно провалиха провеждането на първото руско преброяване през 1999-а и едва сега правителството пристъпи към решаване на този въпрос.

8. Нерешените въпроси за развитието на социалната сфера са свързани с кълбо от проблеми, преодоляването на които при липсата на ясна политическа воля и широка подкрепа от населението властта година след година отлагаше за в бъдеще. Това са въпросите за работната зап-

* Фонд на Организацията на обединените нации в областта на народонаселение – Б. пр.

лата, предполагащи преход към транспарентност (прозрачност) на финансовите потоци, контрол върху доходите и преразпределението на част от БВП в полза на хората на наемния труд. Това са въпроси за издръжката на жилищно-комуналното стопанство, тарифите на градския и крайградския транспорт. Това са проблемите за отчисленията в държавните извънбюджетни фондове и плащането от тях (на първо място – пенсиите). Това са най-накрая, въпросите на ценообразуването. Сегашното състояние на социалната сфера е до голяма степен пряко следствие от неясната икономическа политика на държавата през последните десет години, от липсата на стратегия за социално-икономическите преобразувания и на политическа воля за осъществяването им.

9. Обществото и държавата реално не осигуряват изпълнението от работодателите на задълженията им в социалната сфера, което в редица случаи води до фразиращи нарушения на правата на работниците. Работодателите в лицето на държавата и частния предприемач не са равни по отношение отговорността си за спазване правата на работниците. От друга страна, между частните работодатели се забелязва огромен разрыв в обема на предоставяните на работниците социални блага, което в съчетание с фрагментарния характер на пазара на труда не позволява да се говори за наличие на нормална конкурентна среда в руската икономика.

Основни цели и задачи на реформата

Стратегическата цел на социалната политика на държавата е постигане на такива параметри на социалното развитие, които да осигурят нормално възпроиз-

водство на населението в Русия, хармонично социално развитие на всички нейни територии, социална стабилност на обществото, формиране на единен пазар на труда, постигане на качествени характеристики „на човешкия потенциал“, отговарящи на изискванията на икономиката на XXI в. Тези задачи трябва да се решават в рамките на концепцията на социалната държава (както това е предвидено от чл. 7 на конституцията), чиято политика следва да бъде насочена към създаване на условия, осигуряващи достоен живот и свободно развитие на човека.

Мерки и технологии на реформата

1. В новия федерален закон „За принципите и реда на разграничаване на компетенциите и пълномощията между органите на държавната власт на Руската федерация и органите на държавната власт на субектите на Руската федерация“ следва ясно да се разграничат функциите на федералните органи на властта и органите на властта на субектите на федерацията в социалната политика вътре, в сферите на съвместните компетенции. На федерално ниво трябва да бъдат отнесени подготовката на законодателството за директно действие в социалната сфера, разработката на общофедерални социални стандарти.

2. Да се преразгледа редът за разработване и утвърждаване на общофедералните социални стандарти (почасово минимално ниво на заплащане на труда, минимален размер на пенсията за старост, помощи за инвалидите, ежемесечни помощи на семействата с деца, еднократни помощи при раждане на дете и т. н.). Утвърждаването на

тези стандарти трябва да се проведе в рамките на специален федерален закон с възможности за периодично (веднъж на няколко години) коригиране.

Да се придаде на всички помощи социален смисъл и адресен характер. Да се проведе пререгистрация на получателите на всякакви видове помощи, да се съпоставят с данните от общоруското преброяване на населението и да се формира електронна банка данни. Да отпадне всеобщото предоставяне на някои видове помощи (при раждане на дете, погребение и т. н.).

3. Правителството на РФ да разработи нормативи за бюджетна осигуреност на отраслите от социалната сфера, които да им позволят да изпълняват своите задачи на приемливо за обществото ниво, т. е. в съответствие с утвърдените федерални стандарти в областта на образованието, медицинското обслужване, социалното осигуряване. Финансирането на социалните пера от бюджетните разходи да се осъществява в съответствие с тези нормативи.

4. На федерално ниво да се осигурят мониторинг и контрол върху равнището на социално обслужване на населението в регионите и тяхното съответствие с федералните социални стандарти, а също ръководство и финансиране на организациите, реализиращи общофедерални функции на социалната политика (научни медицински и образователни центрове от федерално значение).

5. В съответствие със стратегията за развитие на Руската федерация да се разработят мерки за демографска и миграционна политика и да се приемат във вид на концепция, одобрена от Държавния съвет и утвърдена от президента. Да се определи политиката на федералните органи на властта по отношение териториите Сибир, Далечния изток и Крайния север, насочена към осигуряване

както на икономическото, така и на социалното развитие на тези региони, към блокиране на извършващите се процеси на тяхното обезлюдяване.

6. Да се приеме федерална програма за подготовка на кадри по специалностите от фундаменталните и естествените науки (евентуално в рамките на държавна поръчка) с гарантирано разпределение на абсолвентите във водещи научни центрове, НИИ и конструкторски бюра от федерално значение. Да се внесе такава програма във вид на законопроект в Държавната дума. Обучението по тези специалности да се провежда безплатно, с изплащане на стипендии, осигуряващи реален екзистенц-минимум на студента, със сключване на договор и задължение след дипломирането във вуза абсолвентът да работи не по-малко от 5 години по своята специалност в Русия.

7. Правителството на РФ в шестмесечен срок да преразгледа политиката на заплащане на лицата, упражняващи наемен труд, да унифицира длъжностните заплати. Главното контролно управление на президента на РФ, Министерството на труда и социалната защита, Сметната палата да провеждат избирателни проверки за спазване условията на заплащане на труда в държавните организации и в предприятията с държавно участие.

МНС* на Русия да извърши избирателно ревизия за правилността на изчисленията и плащането на данъци върху доходите, попълването на данъчни декларации от ръководителите на предприятия и организации (за изцяло държавните и с държавно участие – обем на извадката, не по-малко от една трета, за частните – не по-малко от една десета). По законодателен ред за държавния сектор

* Министерство по данъците и таксите – Б. пр.

да определи съотношение между заплащането на труда на ръководителите и средната работна заплата в учрежденията (отрасъла) 4 – 5:1. Да разгледа целесъобразността от връщането към прогресивна скала при данъчното облагане на личните доходи.

При определяне на минималната и средната заплата да се изхожда от необходимостта за покриване от доходите на работника на разходите по жилищно-комуналното стопанство. Във връзка с това да се преразгледат някои бюджетни пропорции.

8. Да се окаже съдействие на профсъюзното движение в недържавния сектор на икономиката. По-широко да се практикува сключването на отраслови и локални трудови споразумения между работодателите и профсъюзите с фиксирани условия на труд и неговото заплащане. Държавните контролни органи да активизират проверките на частните предприятия по отношение спазването на условията на труд и техниката на безопасност.

ПАРИЧНО-КРЕДИТНА, ДАНЪЧНА ПОЛИТИКА И ОРГАНИЗАЦИЯ НА БЮДЖЕТНИЯ ПРОЦЕС

Анализ на обстановката

Задължително условие държавата да изпълнява пълноценно функциите си е наличието на необходимата ресурсна база. Един от най-важните проблеми на управлението в момента е разминаването между фактически съществуващите функции на държавата от съветския период и многократно съкратената сега ресурсна база. Федералното правителство буквално „разхвърля“ ограничените бюджетни ресурси между огромен брой предишни ад-

ресати, които претендират, че изпълняват същите задачи, както и преди десет години. В резултат държавата се оказва неспособна да изпълнява нито една от своите функции на необходимото равнище. Финансирането на едни или други задачи се осъществява в зависимост от възможностите на бюджета, лобистките възможности и създадената инерция на бюджетното планиране, без всякаква връзка с обективно определените реални потребности.

2. Значителното съкращаване на мащабите на легалната стопанска дейност, преждевременната либерализация на външноикономическата дейност (довела до намаляване на бюджетните приходи от разликата между вътрешните и външнотърговските цени при експорта на най-важните суровини, които са основата на руския експорт), грубите грешки на държавата в политиката на външните заеми, липсата на системно реформиране на доходите на гражданите, жилищно-комуналното стопанство и отраслите на социалната сфера са главните причини за постоянната бюджетна криза. В основата ѝ е многократното намаляване на приходната база на бюджетите от всички нива, при запазване на съществувалите в съветската икономика основни видове натоварвания в разходната част на консолидирания бюджет. Механичното съкращаване на финансирането на отделните пера от разходната част на бюджетите, практикувани през всички последни години, стимулира деградацията на съответните сфери на дейност, с което се засилват още повече кризисните явления в икономиката и обществото. При това положение забележимото подобрене на нещата с изпълнението на бюджета за 2000 г. по същество не променя нищо, тъй като е основано на преходни фактори, а не на дълбоки качествени промени в бюджетната сфера.

3. Непрозрачността на бюджетната система не дава възможност за стриктно изпълнение на федералния бюджет, което, от една страна, рязко понижава възможностите на органите на държавната власт ефективно да изпълняват функциите си, а от друга – създава условия за „паразитиране“ за сметка на бюджетния процес, нецелево използване на бюджетните средства и преки разхищения, използване на различни схеми за „отклоняване на пари“, в които участват държавни служители. Освен това ръководителите на бюджетните организации нямат свобода на действие при използването на финансовите ресурси в зависимост от реалните потребности.

4. Методите на работа на Министерството на финансите са основани главно на счетоводния подход – то пресмята и разпределя парите без никаква връзка с качествено съдържание на функциите, за които се осъществява непосредственото финансиране. Нещо повече, служителите на министерството не разбират и не искат да разбират тези функции. В резултат Министерството на икономическото развитие и търговията с участието на други ведомства разработва програми за социално-икономическо развитие без тяхното финансово осигуряване, с което се разпорежда Министерството на финансите. Последното на свой ред е просто „счетоводител“. Финансовата, бюджетната и данъчната политика, от една страна, и промишлената, инвестиционната, социалната – от друга, се оказват абсолютно откъснати една от друга, докато парично-кредитната и валутната политика като правило се формират изключително от Централната банка. Като следствие правителството не разполага с всички необходими лостове за провеждане на ефективна икономическа политика, още повече че

Министерството на финансите е като „черна кутия“, чиито принципи на работа невинаги се контролират от правителството.

5. Досега няма точна схема на бюджетните взаимоотношения в самата федерация. Министерството на финансите не притежава достоверна информация за реалната приходна база на бюджетите на субектите. Разпределението на трансферите се осъществява по формална методика, без анализ на възможностите на регионалните бюджети. Превеждането на средствата от федералния бюджет в рамките на една година се осъществява крайно неравномерно и с нарушение на законодателно установените бюджетни предназначения. Бюджетният федерализъм продължава да носи асиметричен характер и се реализира в зависимост от лобистките възможности и политическото влияние на ръководителите на регионите. Третото (местно) ниво на бюджетната система в повечето региони носи формален характер и няма за основа необходимата приходна база.

6. Всяка година съотношението на дяловете на федералния и регионалните бюджети във федералните данъци търпи промени. Това води до съществени изменения на приходната база на регионалните бюджети, тъй като в приходите на субектите на федерацията фиксирани приходи, постъпващи в бюджетите на териториите на дълговременна основа, са около 20%. Останалото се формира за сметка на отчисленията от регулиращите приходи, установявани съгласно годишните нормативи и пряката финансова помощ от федералния бюджет. По този начин териториите нямат възможност да прогнозира собствена си финансова осигуреност и стабилността на приходите за определен продължителен период.

7. Принципът на така нареченото равно участие на регионите във формирането на приходите на центъра, което означава, че нормативите за разпределение на регулиращите данъци са еднакви за всички субекти на федерацията, осигурява само формално равенство на териториите.

От 1993 г. диференциацията на регионите на ниво финансова осигуреност само се е увеличавала. Така например през 1993 г. най-високият показател в Ямало-Ненецкия АО превишаваше най-ниския показател в Ингушетия почти 90 пъти, а съотношението със средния показател за страната беше съответно 3,9:1 и 0,01:1. През 1999 г. средното ниво на постъпленията от данъци в бюджетната система, пресметнато за един жител, е 6030 руб. Този показател беше най-висок в Ямало-Ненецкия АО – 20 690 руб., а най-нисък в Дагестан – 163 руб. Разликата между тях е 127 пъти, а съотношението със средния показател е съответно 7,7:1 и 0,09:1.

Такава силна поляризация на субектите на федерацията по количеството събирани данъци на глава от населението свидетелства за това, че прилаганият понастоящем принцип на единни за всички региони нормативи за отчисления от регулиращите данъци във федералния бюджет не може да служи за основа на механизма на междубюджетното регулиране.

8. Принципите на разпределение на трансферите вече се нуждаят от преразглеждане. Критерии за такова разпределение бяха само показателите за данъчните постъпления и разходи на регионалните бюджети, пресметнато за един жител. Всички други фактори – като нивото на развитие на социалната сфера, обстановката на пазара на труда, екологичната обстановка, степента на развитие на инфраструктурата, природно-климатичните ус-

ловия и други, не се отчитаха. Използването на корекционен коефициент, повишаващ или понижаващ обема на трансфера в зависимост от пристриктността на региона към един или друг икономически район, не решаваше проблема.

Изчисляването на сумите на трансферите, изхождайки от по-обективния показател – брутният регионален продукт (БРП), също съдържа значителен елемент на субективизъм и се нуждае от уточняване.

9. В редица случаи финансирането на федералните органи на изпълнителната власт, които са на територията на субектите на федерацията, частично се извършва за сметка на регионалните бюджети. Това не позволява да се построи нормална вертикала на властта, на федералните органи на властта – да реализират интересите на федерацията като цяло, и довежда до засилване на тесноведомствените интереси, до безконтролност на регионалните власти.

10. Сериозен проблем, изопачаващ самата природа на държавните органи на властта, е смесеното финансиране (както за сметка на бюджетните, така и извънбюджетните източници). В някои федерални ведомства бюджетното финансиране е по-малко от една трета от общия обем на финансирането. Извънбюджетното финансиране практически не се контролира, разпоредбите относно някои извънбюджетни фондове не са утвърдени по установения ред. Като цяло в редица случаи (особено по отношение на правоохранителните органи) природата на извънбюджетното финансиране в същността си е противодържавна, а понякога има основания да се говори и за узаконен държавен „рекет“.

11. Не е регламентирана и цялостната система на държавния финансов контрол. Тези функции се изпълня-

ват от КРУ на Министерството на финансите, Сметната палата, контролните органи на президента, органите на ведомствения контрол, правоохранителните органи. Между тях няма необходимите съгласуваност и регулираност. Контролната вертикала от горе до долу не е построена. Проверките носят безсистемен характер.

12. Дейността на Централната банка като емисионен център практически не е подконтролна, но най-важното – фактически не е свързана с икономическите програми на правителството. Основните насоки на единната държавна парично-кредитна политика, които ежегодно изготвя Централната банка, по своето съдържание и същност не са такива.

13. И изпълнителният, и законодателният клон на властта все още не са в състояние да създадат стабилен и предсказуем данъчен режим В регионален аспект механизмът на формиране на данъчната база, изчисленията и плащането на данъците между различните нива на бюджетната система е крайно несъвършен. Извършва се „придърпване“ на данъчните постъпления и данъчните облекчения между федералния бюджет и бюджетите на субектите на федерацията. Не е създадена надеждна база за местните бюджети.

Основни цели и задачи на реформата

Принципно условие за решаване на бюджетните проблеми е разширяването на приходната част на бюджета въз основа на динамичния икономически ръст и провеждането на структурни реформи в жилищно-комуналното стопанство и отраслите на социалната сфера. В резултат на това за сметка на увеличаването на доходите на

гражданите от държавата може да бъде иззето финансирането на основната част от разходите по пенсионното и медицинското застраховане и заплащането на жилищно-комуналните услуги.

Трябва да се осъществи преход към принципа на изключителното финансиране на държавните органи за сметка на бюджетните средства.

Необходимо е също така да се хармонизират междубюджетните отношения с отказване от принципа на равенство на регионите в бюджетната и данъчната сфера в сегашното му разбиране и по друг начин да се изгради цялата система на междубюджетните отношения, която да е способна:

- да стимулира регионите за преминаване към финансова самостоятелност;
- значително да съкрати броя на дотираните региони;
- да минимизира насрещните финансови потоци;
- да осигури максимално възможното изравняване на нивото на социално-икономическото развитие на териториите;
- да гарантира на всички граждани, независимо от местоживеенето им, някакво минимално бюджетно осигуряване.

Мерки и технологии на реформата

1. Законодателно да се утвърждават структурите (нормативите) за разходите на федералния бюджет в разреза на разделите на функционалната класификация за три години, изхождайки от приоритетите, определени от президента на Русия. Главни задачи на правителството и пар-

ламента трябва да станат ежегодното уточняване на структурата на разходите за поредната финансова година и подробното разработване на разпределението на разходите в самите раздели на федералния бюджет. Това ще позволи бюджетната политика да се насочи към финансиране на приоритетните направления, да се осигури постоянно бюджетно планиране и да се отслабят тенденциите в лобиранието за интересите на отделните бюджетополучатели. В съчетание с установяването на индикатори за социално-икономическото развитие това ще означава преход към „програмно-целево“ бюджетно планиране – т. е. бюджетно планиране с ясно формулирани и количествено изразени цели, които трябва да бъдат постигнати от организацията в плановия период. Необходимо е също така да се извърши икономически анализ и да се определи нормативната стойност на организационните задачи (предоставяните услуги).

2. За подобряване качеството на икономическата работа на федерално ниво, преди всичко – междуотрасловата координация на различните аспекти на икономическата дейност и повишаване на икономическата обосновааност на бюджетната политика е целесъобразно да се формира единно Министерство на икономиката и финансите като водещо ведомство, което да отговаря за изпълнението на единната икономическа политика на държавата. Министерството на икономиката и финансите се освобождава от управлението на конкретните отрасли и външната търговия – тези функции се възлагат на Министерството на промишлеността и търговията.

3. За по-голяма прозрачност на бюджетния процес е необходимо да се завърши преходът към фискалната система за изпълнението на федералния бюджет. Следва да

се образуват управления на федералната хазна във федералните окръзи. Операциите с бюджетните средства да се провеждат само чрез банките, чийто контролен пакет принадлежи на държавата.

4. Правителството на РФ да разработи, а палатите на Федералното събрание по законодателен ред да утвърдят за срок не по-малко от три години единни федерални социални стандарти и нормативи за минимална бюджетна осигуреност. Да се пресметне доколко са достатъчни приходите на федералния и регионалните бюджети за осъществяване на поверените им функции и осигуряване на установените стандарти. При определянето на груповите нормативи за разпределение на приходите по нивата на бюджетната система следва да се изхожда от принципа за максималното осигуряване чрез самофинансиране и минимизация на междубюджетните потоци. Построяването на системата на бюджетния федерализъм трябва да се води въз основа на групирането на регионите. Поради прекалено високата диференциация на регионите по всички основни социално-икономически и природно-климатични параметри такива групи ще има значително повече, отколкото са федералните окръзи или икономическите райони.

5. При групирането на регионите трябва да се откажем от използването само на един обобщаващ показател от типа на БРП. Регионите трябва да се оценяват по интегрален критерий, който отразява цялата съвкупност на най-значимите икономически, социални, климатични, екологични и други характеристики. Разпределението на финансовата помощ от федералния бюджет да се извършва въз основа на общите за всяка група нормативи за минимална бюджетна осигуреност.

6. Да се установяват основните пропорции на взаи-

модействие на федералния и регионалния бюджет и методите на тяхното регулиране за срок не по-малък от 3 години.

7. Да се откажем от действащия принцип на равенство на субектите на федерацията във взаимоотношенията им с центъра и фиксирането в Бюджетния кодекс на норматив за разпределение на приходите на консолидирания бюджет между федералния и регионалните бюджети.

8. Да се ликвидират всички, без изключение, целеви бюджетни фондове с отраслово предназначение. Да се забрани на органите на държавната власт да използват извънбюджетни източници на финансиране. В случай на недостиг на бюджетни средства за дейността на държавните органи да се извършва тяхната ликвидация.

9. Да се премине към „договорни“ отношения на главния получател на бюджетните средства с органите, които получават кредитиране (предоставяне на главния получател право на избор и право на покупка на услугите, в това число и от недържавни организации).

10. Да се предприемат стъпки за формиране на контролна „вертикала“, в това число и чрез образуване на клонове на федералната Сметна палата във федералните окръзи, и фактическо функциониране на действащите контролно-сметни органи на субектите на федерацията под организационно-методическото ръководство на Сметната палата на РФ.

11. Да се приеме втората част от Данъчния кодекс и да не се преразглеждат нормите за облагане с данъци в продължение най-малко на три години в рамките на реализирането на средносрочните (за три години) индикативни планове за социално-икономическо развитие на страната и утвърдената структура на разходите на федералния бюджет.

ПОВИШАВАНЕ КАЧЕСТВОТО НА ДЪРЖАВНИЯ МЕНИДЖМЪНТ

Усъвършенстването на изпълнителната власт е невъзможно без решаване на въпросите, свързани с качеството на управленския персонал и развитието на кадровия потенциал на държавната служба.

Анализ на обстановката

Качеството на държавното управление на всички нива не е добро, което е не само сериозна пречка за развитието на държавните институции, но и спирачка за държавната власт да изпълнява функциите си.

Сред очевидните недостатъци могат да се споменат следните:

1. Незаинтересуваност на държавните чиновници от всички рангове да изпълняват интересите на обществото и държавата, подмяната на тези интереси с лични и групови. Станало е срастване на част от държавния апарат с отделни търговски структури, пряко делегиране от страна на последните на свои представители в органите на изпълнителната власт. В резултат на това по-голяма част от държавните служители по определение не са в състояние да бъдат носители на идеите на „държавността“. Своята съдба и материалното си благополучие тази част от държавния апарат свързва изключително с режима на бюрократично деление на всякакъв вид ресурси, предимства, привилегии и е мощна опозиция на процесите на демократичните реформи в страната.

2. Кадровата „въртележка“ по отношение на значителна част от лицата, заемащи държавни длъжности в

Руската федерация, а така също длъжности от групата на висшите държавни служители, лишава ръководството от необходимостта и възможността да изгражда перспектива и стратегия за развитието на оглавяваните от тях организации, поражда обстановка на „интересчийство“ и цели кохорти на „чиновници-любимци“.

3. При назначаване на длъжност безусловен приоритет се отдава на принципите на личната лоялност и груповите („отборни“) интереси пред съображенията за професионална и делова пригодност. Тези принципи започнаха да се разпространяват не само сред ръководните длъжности, но и на ниво непосредствени изпълнители, което понякога довежда до пълно неизпълнение от страна на държавните органи на техните функции и проваляне на поставените задачи.

4. Извършва се „персонификация“ на ведомствени интереси, преразпределение на функциите и пълномощията на органите на изпълнителната власт, като изменението на техния статут се осъществява в зависимост от политическото влияние на оглавяващите ги „политически назначенци“. За разлика от развитите страни, където след смяната на първото лице ведомствата като правило продължават да изпълняват своите функции в предишния обем, в съвременна Русия със смяната на ръководството понякога сериозно се променят пълномощията, функциите, организационната структура и даже самото наименование на ведомството. От друга страна, интересите на новоназначеното първо лице се представят като „ведомствени“.

5. В органите на изпълнителната власт липсва персоналната отговорност за приеманите решения, запазва се системата на „взаимно поръчителство“. Практически нито веднъж през последните години конкретен федера-

лен министър не е подал оставка по собствена инициатива във връзка с остри кризисни ситуации в поверената му сфера. Разпространени са системата на колегиалните решения, прехвърлянето на „щекотливи“ въпроси на заместниците, а в случай на явни нелепости и грешки – търсене на „бушон“ на равнище обикновени изпълнители. Критиката на ръководителите на ведомства от страна на средствата за масова информация (СМИ) е напълно девалвирана поради промененото отношение на населението и обществото към СМИ и липсата на каквато и да е обратна връзка между медийната оценка и конкретните последици.

6. Високото ниво на корумпираност на държавните служители по парадоксален начин се съчетава с тяхната социална незащитеност и „длъжностно безправие“. Равнището на паричната издръжка, определяно от официалните източници на финансиране, противоречи на тези реални стандарти на потребление, които се култивират в чиновническата среда, и поражда обстановка на официална лъжа, „двоен стандарт“. Държавните служители нямат възможност да обжалват решенията на висшестоящите лица. Не са регулирани въпросите за пенсионирането и уволнението както за категорията на „кариерните“ служители, така и за специалните „политически назначенци“.

Затова значителна част от най-инициативните, квалифицирани и социално мобилни служители предпочита да не работи на държавна служба или пък я напуска след няколко години. От друга страна, фиксираната парична издръжка на държавните служители – независимо от резултатите на техния труд – привлича на държавна служба безлики, безинициативни и послушни работници с ниска степен на квалификация. В това „блато“ затъват всякак-

ви прогресивни начинания. В резултат се понижават професионалното, образователното и културното ниво на управленския персонал и администрацията.

7. Остават неуредени въпросите за изпълнението от държавните органи на функциите по управление на предприятията, оказваните от тях услуги от търговски характер при пазарна икономика. Съчетаването за част от държавните служители на административен статут и предприемачески характер на дейност в едно лице дискредитира самата идея на държавната власт.

8. Липсва единна система за подготовка на кадри за държавни служители от всички нива, тяхната ротация и издигане. Не се провежда работа по предварителния подбор на млади кадри за длъжности на водещи специалисти, формирането на кадрови резерв по основни групи длъжности. Не се използва договорната система за формиране на кадровия състав.

Функциите на кадровите отдели се свеждат до водене на лични дела и оперативно-документална работа, не се осъществява кадровият мениджмънт и управлението на персонала. Служителите на тези отдели практически са напълно лишени от възможността да водят самостоятелна работа с кадрите – те са строго подчинени на ръководството на ведомствата, което определя всички кадрови назначения.

9. Съществени са недостатъците на действащия механизъм за правно регулиране на държавната служба, основният от които е неговата тромавост. Във федералния закон „За основите на държавната служба на Руската федерация“ се съдържат 42 препратки към федералните закони, 20 препратки към законите на субектите на РФ и 17 препратки към административните актове. По-голямата част от правните актове, към които са отправени тези

препратки, реално не съществуват. По тази причина нормите на закона до този момент в значителна степен остават нереализирани. Макар този закон да е базов, той не предвижда единна методологична основа за правното регулиране на държавната служба, а това при бланковия му характер още повече задълбочава противоречията. Законът е донякъде „регламентиран“ и отнася към федералните компетенции много от нещата, които могат да бъдат предадени за регулиране от други нива.

Въпреки значителния обем на законодателни актове за федералната държавна служба (повече от 100) не са решени най-важните задачи на нейното правно регулиране:

- не е определена законодателната компетенция на РФ и нейните субекти;
- не е разкрит базовият принцип за организация на държавната служба – принципът на служене на държавата;
- не е разгледана взаимната връзка между различните видове държавна служба;
- не са създадени правни и социално-икономически гаранции за държавните служители;
- не е формулирана системата за управление на държавната служба.

Характеристика на целите

1. Достигане на съвременно ниво на държавен мениджмънт и развитие на кадровия потенциал с цел създаване на високопрофесионален корпус от държавни служители.

2. Реализация на принципа „персонална компетен-

ция и отговорност". Законодателно определяне на критериите, принципите и процедурите за отговорност на членовете на правителството пред президента, а също и на общите принципи за длъжностната отговорност на чиновниците.

3. Демократизация на държавната служба (подбор и издигане на кадрите въз основа на открити конкурси, обективни процедури за потвърждаване на деловите качества).

4. „Декомерсиализация“ на държавната служба, премахване на търговски функции от дейността на конкретни държавни служители.

5. Повишаване на социалната защитеност на държавните служители, преодоляване на тоталната корупция и унификацията на условията за парична издръжка на работниците от един и същи ранг в различни ведомства.

6. Увеличаване на експертната съставна част при приемане на управленски решения.

Мерки и технологии за постигане

Процесът за повишаване качеството на кадровия състав на органите за държавно управление, усъвършенстването на техните професионални навици не може да бъде кратковременна или еднократна акция. Трябва да си даваме сметка, че не е възможно радикално да подобрим държавния мениджмънт в течение на 2 или 3 години – за това няма необходимите кадрови, финансови и организационни ресурси.

Необходимо е да се проявява постоянна политическа воля за достигане на ново качество на кадровата съставна част на държавното управление, въз основа на ко-

ято да се сформира системна матрица от изисквания (стандарты) към държавните служители по основни групи длъжности.

Чрез постепенен подбор (в това число и естествено-то движение) на наличния кадрови потенциал и приемането на държавна служба на нов персонал качественият състав на държавните служители във все по-голяма степен ще съответства на тези стандарти, които на свой ред могат да бъдат коригирани по посока повишаване на взискателността.

1. Необходимо е да се реализира комплекс от законодателни мерки:

- да се проведе юридическа експертиза на действащия федерален закон „За основите на държавната служба на Руската федерация“ и да се подготви проект на федерален закон за внасяне в него на изменения и допълнения;

- да се подготвят и приемат нормативни правни актове, предвидени от федералния закон „За основите на държавната служба на Руската федерация“;

- да се подготви и приеме федерален закон „За федералната държавна служба“;

- да се пристъпи към работа по кодификацията на законодателството за федералната държавна служба. Кодексът на държавната служба на РФ ще обедини цялото федерално законодателство за държавната служба, ще регулира всички въпроси по приемането на държавна служба, процедурата за нейното преминаване (в това число явяване на държавни изпити за присвояване на квалификационен разряд) и прекратяването ѝ. Това съществено ще облекчи правоприлагането. Освен това след кодификацията трудовото законодателство ще престане да се прилага по отношение на държавните служители. По този начин ще настъпи окончателното

завръщане на държавната служба в Русия към публично-правен статут;

– да се подготвят и приемат федерални закони по въпросите, които не могат да бъдат регулирани в кодифицирания акт: закон за дисциплинарните наказания на държавните служители и реда на тяхното прилагане (дисциплинарен устав); закон за паричната издръжка на държавните служители; закон за присвояване на квалификационни разряди на държавните служители; закон за пенсионното осигуряване на държавните служители; закон за атестирането на държавните служители и др.;

– за всяка финансова година със закона за федералния бюджет и законите на субектите на федерацията да се утвърждава граничното количество длъжности на федералната гражданска служба и гражданската служба на субекта на РФ.

2. Едновременно с това трябва да се предприемат ред рутинни, организационни мероприятия, част от които, въпреки че ще носи формален характер, при наличието на политическа воля у президента и членовете на правителството е способна да внесе ново съдържание в управленската дейност.

Най-важна крачка в това направление трябва да стане получаването от федералните министри на нов статут и поемането на цялата отговорност за състоянието на нещата в повереното им ведомство. Това може да се постигне:

– чрез реорганизация на вицепремиерския блок и „отрасловите“ департаменти на апарата на правителството;

– чрез законодателно определяне на длъжностния статут (права, задължения, социални гаранции) на лицата, които се избират или назначават на длъжности, предвидени от конституцията („политически назначенци“), в това число при тяхното уволнение;

– чрез задължителен ежегоден отчет от всеки министър пред президента с публикация на основните положения на този отчет в пресата;

3. За целите на „декомерсиализацията“ на държавната служба е необходимо:

– да се забрани използването на всякакви извънбюджетни източници за финансиране на текущата дейност;

– да се проведе съществено повишаване на паричната издръжка на държавните служители, като се доведе до ниво 0,5 – 0,75 от средното реално заплащане на служителите на офиси от съответното звено на търговските фирми в даден регион;

– да се извърши от данъчните органи (а не от кадровите служби на ведомствата) изборателна проверка на попълваните от държавните служители вече в течение на няколко години декларации за доходите и собствеността, особено в групите на висшите и старшите длъжности. В случай на откриване на големи нарушения (например занижаване на посочените данни с повече от 300 хил. рубли по сравнение с реалните, включително и пазарната стойност на собствеността) да се привличат към отговорност в съответствие с действащото законодателство;

– да се установи редът, по който делегираните от държавата служители се разпореждат с нейния пакет акции в акционерните дружества, както и доходите им;

– да се разрешава на държавните служители да преминават на работа в търговските структури, свързани с предишната им дейност, две години след уволнението;

– да се въведат единни нормативни косвени разходи, свързани с осигуряването на персоналната служебна дейност и отдиха на държавните служители (автотранспорт, вили, кабинети и т. н.) в зависимост от броя им във ведомството и структурата на заеманите от тях длъжности;

– да се провежда задължителен ежегоден външен одит за изпълнение на годишните изчисления на разходите във всяко федерално ведомство от различни контролни органи (Сметната палата, КРУ на Министерството на финансите, Контролното управление на президента и т. н., а също така с възможно привличане на търговски одиторски фирми за сметка на средствата, специално предвидени във федералния бюджет).

Може би има смисъл да се изведат спомагателните служби, които осигуряват дейността на държавните органи, от техния състав и по-нататък такъв род услуги да се предоставят на конкурсна основа.

4. За повишаване качеството на действащия персонал на държавното управление и степента на демократизация на кадровата политика следва:

– да се подготви унифицирана система на длъжностните инструкции за федералните служители;

– да се осигури откритост на приеманите решения за длъжностно издигане и уволнение (чрез работата на атестационните и апелационните комисии);

– да се установи редът за уволнение и пенсиониране за прослужени години, при съкращаване на щата и други причини (отделно за „кариерните“ служители и „политическите назначенци“);

– да се осигури ротация на висшите кадри по „спиралата“ региони – център – региони.

5. За целите на формирането на кадрови резерв на държавните служители, способен на адекватна адаптация към постоянно повишаващите се изисквания, е необходимо:

– да се извади системата за преподавателска и повишаване на квалификацията на управленските кадри от ведомствено подчинение;

- да се организира професионална подготовка на работниците от кадровите служби (по специалността „Менеджър по персонала“);
- да се повишат изискванията на държавния стандарт по специалността „Държавно и общинско управление“;
- да се сформира система за държавни поръчки на конкурсна основа за подготовка на държавни служители;
- да се въведат специалности ВАК по държавно и общинско управление.

◆◆◆

ПРИЛОЖЕНИЯ

◆◆◆

ОБОСНОВАВАНЕ НА НОВАТА СХЕМА НА ФЕДЕРАЛНИТЕ ОКРЪЗИ

Магистрална линия на развитието на окръзите може да стане усиляването на тяхната роля като центрове на управление на териториалното и преди всичко на икономическото развитие. Такава тенденция, струва ни се, е напълно обоснована, имайки предвид уникалните териториални мащаби на страната, съществуването на различия в икономическите и природно-климатичните условия в различните региони.

Други варианти на тяхното развитие, в рамките на които основният акцент би бил върху засилването на правоохранителните им и контролните им функции или би се реализирала стратегията за създаване на управленски окръзи от различен тип (икономически, съдебни, училищни, електорални, полицейски, военни, данъчни, прокурорски и т. н.), несъвпадащи с границите на субектите на федерацията и с границите на окръзите от друг тип, ни се струват по-малко за предпочитане, тъй като значително ще усложнят процесите на управлението и координацията на взаимодействието както на федерално, така и на регионално ниво.

Концепцията на доклада изхожда от това, че на ниво федерални окръзи може да бъде предадена голяма част от функциите по координацията и контрола за реализация на държавната социално-икономическа политика, за използване на федералното имущество, средствата на федералния бюджет, включително трансферите и субсидиите, постъпващи в субектите на федерацията на окръга.

Такава логика за натоваване на окръзите с икономически функции предполага предаването на окръжно управленско ниво на редица пълномощия от федералното правителство, свързани например с разпределяне на трансферите по територии, с организиране на адресни програми за държавна поддръжка на

регионите. Пълномощните представители на федералната власт в окръзите трябва да поставят пред правителството на РФ въпроси за обосноваността при определяне размера на трансферите и другите форми на финансова помощ за регионалните бюджети, както и за финансовата им самостоятелност.

Независимо от това кой от вариантите за разширяване на икономическите функции на пълномощните представители ще бъде избран (възлагане на допълнителни икономически задачи, пренасяни на окръжно ниво, върху представителите на президента и тяхната постепенна трансформация в пълнокръвни представители на федерацията, или пък обратно – по-точното разделяне на политическите и икономически функции на управление и назначаване в окръзите на пълномощни представители на правителството), трябва да се има предвид, че разделянето на съществуващите федерални окръзи беше извършено без достатъчно отчитане на икономическото райониране на страната и икономическия потенциал на регионите. Поради това, вече в най-близка перспектива, може да се наложи уточняване на количеството и състава на федералните окръзи.

Разширяването на функциите на пълномощните представители и възлагането на някои икономически задачи върху тях предполагат по-внимателно разглеждане на съществуващото икономическо райониране на страната. Заедно с това изглежда нерационално границите на федералните окръзи напълно да съвпадат със съществуващото икономическо райониране.

Първо, защото такова райониране е далече от съвършенството и страда от излишно агрегиране в редица региони.

Второ, защото функциите на пълномощните представители не се изчерпват и няма да се изчерпват само с икономическите проблеми, а ще включват и задачи, свързани с регулирането на политическите процеси, с повишаването на ефективното функциониране на административното управление.

Това предполага осигуряване на някаква рационална норма на управляемост, т. е. максимално количество управлявани обекти (субекти на федерацията) в един федерален окръг. Техният брой не трябва да надвишава 6-7. В противен случай зна-

чително ще се усложни разноплановата дейност на окръжните структури и в крайна сметка ще се компрометира самата идея за формиране на окръжно ниво на управление.

Решавайки задачите, свързани с оптимизацията на количеството и състава на федералните окръзи, следва да отчитаме както степента на административна управляемост (мащаби и характер на субектите на федерацията, които влизат в състава на окръга), така и съществуващото икономическо зонирание на страната, особеностите на организацията на базовите отрасли на икономиката, транспортната и социалната инфраструктура.

Трябва да се отчете обективната необходимост от придаване на особен статут на редица сегашни субекти на федерацията. Към тях например могат да бъдат отнесени териториите със специален статут: геополитически (Калининградска област), криминален (Чеченската република), социално-икономически (Таймирски и Ямало-Ненецки автономен окръг, като региони със запаси на стратегически суровини). Такива субекти на федерацията могат – на постоянна или временна основа – да се отделят от състава на федералните окръзи или на тяхната територия по особен начин да се организира системата от федерални органи на изпълнителната власт и ръководството на нейните подразделения. Ръководителите на такива субекти на федерацията в зависимост от ситуацията и нуждите на управлението могат да получат права на ръководители на федералните окръзи или в дадените субекти на федерацията да бъдат назначени пълномощни представители на президента.

По този начин в основата на окръжната структура на федералното управление е целесъобразно да се заложи сформиралата се система на икономическо райониране на страната, като се вземат предвид възможностите за найното по-нататъшно усъвършенстване и критериите за административна управляемост на икономическите и политическите процеси.

Както знаем, икономическото райониране на страната в момента се състои от единадесет икономически района и Калининградска област. Взимайки за основа тази мрежа и с оглед

критериите за управляемост и повисшение степента на икономическата еднородност на регионите, намираме за по-правилно задълбочаването на районирането за сметка на създаването на нови федерални окръзи в следните икономически райони – Централен, Севернокавказки, Източносибирски и Далечноизточен.

Целесъобразно е Калининградска област да се остави в състава на Северозападния федерален окръг, отчитайки нейната икономическа и историко-културна пристриктност към Балтийска Русия.

Централният федерален окръг при сегашното му състояние не отговаря на нито един от гореспоменатите критерии нито от гледна точка на икономическата еднородност и допълняемост на включените в неговия състав субекти на федерацията, нито от гледна точка на административната управляемост.

Предлага се на негово място да се сформират три федерални окръга: Централен столичен – Москва и Московска област, Западен – граничните области на Централна Русия, и Горноволжки – регионите на Волго-Вятския икономически район. Целесъобразността от отделянето на Москва и Московска област в самостоятелен федерален окръг е продиктувана както от особения икономически потенциал на региона, така и от липсата на особена необходимост от формиране на допълнителни структури за координиране действията на органите на централно федерално и окръжно ниво, разположени в един град.

На основата на Южния федерален окръг да се формират два федерални окръга – Кавказко-Причерноморски и Кавказко-Прикаспийски, което за този регион на Русия ни се струва целесъобразно както по икономически причини – с оглед икономическата еднородност на субектите на федерацията и ареалите на тяхната икономическа зависимост, така и по политически съображения. Кавказкият регион в най-близка и средносрочна перспектива ще остане най-нестабилен. За намаляване на политическия риск и получаване на по-конкретна и обективна информация, по-добре би било тук да има двама представители на федералния център, което ще понижи цената на възможните грешки при приемане на сериозни решения.

Формирането на допълнителни федерални окръзи в Западен и Източен Сибир – Южносибирски и Прибайкалски, е продиктувано преди всичко от икономически съображения и изхожда от необходимостта в по-голяма степен да се вземе предвид икономическата еднородност на сибирските региони.

По силата на аналогични обстоятелства в Далечноизточния икономически район да се формират два федерални окръга, като Якутия, Магаданска област, Чукотка и Камчатска област да влязат в Североизточен окръг. Целесъобразността на такова отделение е продиктувана преди всичко от икономическата специфика на отбелязаните региони, тяхното различие от субектите на федерацията в южната част на Далечноизточния икономически район от гледна точка на икономическия потенциал, центровете на неговата зависимост, характера на решаваните икономически и политически задачи.

По такъв начин в страната могат да бъдат сформирани максимално деветнадесет федерални окръга със следния състав:

Северен окръг: Република Карелия, Република Коми, Мурманска обл., Архангелска обл. (в т. ч. Ненецки АО), Вологодска обл.

Северозападен окръг: град Санкт Петербург, Ленинградска обл., Новгородска обл., Псковска обл., Калининградска обл.

Горноволжки окръг: Тверска обл., Ярославска обл., Костромска обл., Ивановска обл., Владимирска обл.

Централен столичен окръг: град Москва, Московска обл.

Западен окръг: Калужска обл., Смоленска обл., Орловска обл., Брянска обл., Тулска обл.

Централночерноземен окръг: Белгородска обл., Воронежска обл., Курска обл., Липецка обл.

Югоизточен окръг: Република Мордовия, Пензенска обл., Рязанска обл., Тамбовска обл.

Поволжки окръг: Волгоградска обл., Самарска обл., Саратовска обл., Уляновска обл.

Средноволжки окръг: Република Татарстан, Република Марий Ел, Чувашка република, Кировска обл., Нижегородска обл.

Кавказко-Черноморски окръг: Република Адигея, Ростовска обл., Краснодарски край, Кабардино-Балкарска република, Карачаево-Черкеска република.

Кавказко-Прикаспийски окръг: Северна Осетия-Алания, Република Ингушетия, Чеченска република, Република Дагестан, Република Калмикия, Астраханска обл., Ставрополски край.

Средноуралски окръг: Удмуртска република, Пермска обл. (в т. ч. Коми-Пермячки АО), Свердловска обл.

Южноуралски окръг: Република Башкортостан, Оренбургска обл., Челябинска обл., Курганска обл.

Западносибирски окръг: Тюменска обл. (в т. ч. Ханти-Мансийски АО, Ямало-Ненецки АО), Омска обл., Томска обл.

Южносибирски окръг: Новосибирска обл., Кемеровска обл., Алтайски край, Република Алтай.

Източносибирски окръг: Красноярски край (в т. ч. Таймирски АО, Евенкски АО), Република Тува, Република Хакасия.

Байкалски окръг: Република Бурятия, Иркутска обл., (в т. ч. Уст-Ордински Бурятски АО), Читинска обл. (в т. ч. Агински Бурятски АО).

Далекоизточен окръг: Амурска обл., Еврейска автономна обл., Приморски край, Сахалинска обл., Хабаровски край.

Североизточен окръг: Република Саха, Магаданска обл., Камчатска обл. (в т. ч. Корякски АО), Чукотски автономен окръг.

**РАЗПОЛАГАНЕ НА ТЕРИТОРИАЛНИТЕ ОРГАНИ НА
ФЕДЕРАЛНИТЕ МИНИСТЕРСТВА И ВЕДОМСТВА****Коментари към таблиците**

1. Информационна база за таблиците за разпределение на федералните органи на изпълнителната власт от 7 федерални окръга е представеният от правителството на РФ списък на териториалните органи на федералните министерства и ведомства (включително структури с функции на държавно регулиране, финансирани от отрасловите раздели на бюджетната класификацията на разходите). В таблиците не са включени органите на изпълнителната власт на субектите на Руската федерация.

2. Структурата на федералните министерства и ведомства е представена според нейното състояние към началото на 2000 г., в съответствие с ведомствената структура на разходите на федералния бюджет от 2000 година (Приложение 1 към федералния закон от 31 декември 1999 г. N 227-ФЗ „За федералния бюджет за 2000 година“). Измененията, свързани с реализирането на разпоредбите в Указа на президента на РФ от 17 май 2000 г. N 867 „За структурата на федералните органи на изпълнителната власт“, не са отчетени, тъй като:

- в представения списък тези изменения не са отразени;
- в регионите на Русия структурата на териториалните органи на федералните министерства и ведомства до настоящия момент не е приведена в пълно съответствие с изискванията на този указ.

3. Редица министерства, отделени в таблиците със сив фон (Министерството на търговията, Министерството на селскостопанската продукция и продоволствието, Министерството на финансите, Министерството на труда, Министерството на природните ресурси на Русия (МПР), са представени в регионите с няколко структурни подразделения. Министерството на финан-

сите, е представено от Управлението на федералната хазна (УФХ), Контролно-ревизионното управление (КРУ), в отделни региони – от Департамента за застрахователен надзор. Включената в таблиците позиция „Финансово управление на региона“ не се отнася към структурните подразделения на федералния орган на изпълнителната власт – Министерството на финансите на Русия. Посочването му в списъка в Република Адигея, Курганска и Новосибирска област може да означава, че финансовите управления на тези субекти на Руската федерация (които са регионални органи на изпълнителната власт) получават част от финансирането по сметката на Министерство на финансите като субект от ведомствената структура на бюджетната класификация на разходите. Същото може да се отнася и към териториалните органи на Министерството на извънредните ситуации на Русия в Ивановска област, Република Марий-Ел, Евенкиния автономен окръг.

4. Съгласно представения от правителството на Руската федерация списък органи на федералната хазна в Чеченската република, Република Татарстан, Саратовска област, Красноярския и Хабаровския край, Таймирски (Долгано-Ненецки), Евенкини, Корякски и Чукотски автономен окръг няма. Тези сведения не съответстват на действителността. По данни на Министерството на финансите и Сметната палата УФХ няма само в Република Татарстан – неговите функции са възложени на УФХ на Министерството на финансите на Русия за Република Башкортостан. УФХ за Чеченската Република (в град Москва) е създадено през лятото на 2000 година. В таблиците са използвани данни на Министерството на финансите и Сметната палата относно наличието на органи на федералната хазна в регионите. Намереното несъответствие в един (и при това най-важния) териториален орган на федералното министерство поставя въпроса за достоверността и пълнотата на представения от правителството на Руската федерация списък.

5. Наличието на териториални органи на федералните министерства и ведомства в субектите на Руската федерация се характеризира със следните количествени показатели:

Федерален орган на изпълнителната власт	Количество на регионите, в които има териториални органи
Министерство на търговията на Русия, в т. ч.:	
Държавна търговска инспекция	72
Пълномощник по външноикономическата дейност	44
Министерство на селскостопанската продукция и продоволствието на Русия, в т. ч.:	
Департамент по мелiorацията	63
Департамент по селските гори	12
Департамент по ловните ресурси	66
Министерство на финансите на Русия, в т. ч.:	
Управление на федералната хазна на Министерството на финансите (УФХ)	88
Контролно-ревизионно управление на Министерството на финансите (КРУ)	68
Департамент по застрахователния надзор	11
Финансово управление на региона	3
Министерство на труда на Русия, в т. ч.:	
Инспекция по труда	80
Служба по заетостта	75
Служба по разрешаване на трудовите спорове	8
Министерство на природните ресурси на Русия (МПР), в т. ч.:	
Комитет по природните ресурси	79
Управление на водните басейни	15
Министерство на културата на Русия	10
Министерство на федерацията	21
Министерство на транспорта на Русия (транспортна инспекция)	73
Министерство на печата на Русия	28
Министерство по антимонополна политика и поддръжка на предприемачеството на Русия (МАП)	67
Министерство по данъците и таксите на Русия (МДТ)	83
МВнР на Русия	17

Министерство на правосъдието на Русия	71
Служба на съдебните пристави на Министерството на правосъдието на Русия	5
Министерство на държавната собственост на Русия	4
Министерство на извънредните ситуации на Русия (МИС)	3
Държавен митнически комитет на Русия (ДМК)	5
Държавен комитет за природата на Русия	72
Държавен комитет за поземлена политика на Русия	76
Държавен комитет по статистика на Русия	86
Държавен комитет по въпросите на развитието на Севера на Русия	24
Държавен комитет по риболова на Русия	4
Държавен комитет по държавните резерви на Русия	15
Федерална служба за данъчната политика на Русия (ФСДП)	68
Федерална служба по валутен и експортен контрол на Русия (ВЕК)	14
Федерална служба по горското стопанство на Русия	65
Федерална миграционна служба (ФМС) на Русия	66
Федерална служба по въздушен транспорт (ФСВТ) на Русия	14
Рускартография	16
Федерална служба по хидрометеорология и мониторинг на околната среда на Русия	5
Федерална служба по финансово оздравяване и банкрут на Русия (ФСФО)	72
Федерална комисия по пазара на ценни книжа на Русия (ФКЦК)	16
Федерален минен и промишлен надзор	40
Федерален надзор по ядрена и радиационна безопасност	11
Държавна инспекция по промишлена енергетика и енергиен надзор	2
Държавна инспекция по хляба	72
Държавна куриерска служба	3

6. Анализът на таблиците позволява да се направят следните основни изводи.

6. 1. Редица министерства и ведомства (или техните подразделения) присъстват в по-голямата част от регионите. Като цяло те могат да се разделят на три основни групи:

Първата – ведомства, изпълняващи ключови федерални функции в регионите, които осигуряват единството на икономическото и политическото пространство в страната – УФХ и КРУ на Министерството на финансите на Русия, Министерството на данъците и таксите на Русия, Федералната служба на данъчната полиция на Русия, Министерството на правосъдието на Русия, Държавният комитет по статистика на Русия.

Втората – ведомства, изпълняващи достатъчно важни държавни функции във всеки регион – Държавна търговска инспекция (Министерство на търговията на Русия), подразделенията на Министерството на селскостопанската продукция и продоволствието на Русия, Инспекция по труда и Служба по заетостта (Министерство на труда на Русия), Миграционна служба (ФМС на Русия), Комитет по природните ресурси (МПР на Русия), Транспортна инспекция (Министерство на транспорта на Русия), Държавен комитет за поземлената политика на Русия, Федерална служба по горското стопанство на Русия, Държавна инспекция по хляба. Тези функции обаче могат да се осъществяват от регионалните органи на изпълнителната власт при наличие на координация на общонационално ниво – например на териториален орган в главния град на федералния окръг.

Накрая – ведомства, където наличието на териториални органи практически във всеки регион ни се струва недостатъчно обосновано – МАП на Русия, ФСФО на Русия, достатъчни са една-две такива структури във федерален окръг.

6. 2. Цяла редица структури присъстват в едни или други региони по функционален признак, т. е. най-вече във връзка с наличието на предмета на дейност – пълномощник по външно-икономическата дейност – ВИД (Министерство на търговията на Русия), Департамент на селските гори на Министерството на селскостопанската продукция и продоволствието на Русия,

Управление на водните басейни на МПР на Русия, органите на Държавния митнически комитет на Русия, Държавен комитет по въпросите на развитието на Севера на Русия, Държавен комитет по риболова на Русия, Държавен комитет по държавните резерви на Русия, Федерална служба по валутен и експортен контрол (ВЕК) на Русия, Федерална комисия по пазара на ценни книжа на Русия, Федерален минен и промишлен надзор, Федерален надзор по ядрената и радиационната безопасност, Рускартография, Федерална служба по метеорология и мониторинг на околната среда.

6. 3. Отделни структури има само в големи регионални центрове – Департамент за застрахователен надзор на Министерството на финансите на Русия, Служба за разрешаване на колективните трудови спорове към Министерството на труда на Русия, Министерство на културата на Русия, Министерство на федерацията, Министерство на печата на Русия, МВнР на Русия. През 2000 г. започнаха да се създават териториални органи на Министерството на собствеността на Русия. Фактът, че местоположението на тези структури невинаги съвпада с центъра на федералния окръг, е обусловен от създаденото по-рано икономическо райониране.

6. 4. В много субекти на Руската федерация териториалните органи на федералните министерства и ведомства, взети предвид при съставянето на таблиците, са междурегионални. Това се отнася преди всичко до структурите, представени не във всеки регион (МВнР на Русия, Министерството на федерацията, ВЕК на Русия, ФКЦК на Русия, Федералния минен и промишлен надзор).

Освен това има междурегионални или специализирани учреждения, които не са взети предвид при съставянето на таблиците, тъй като в регионите, където са разположени, има също и териториални органи на съответните министерства и ведомства, изпълняващи функции по отношение на отделен субект на федерацията:

– специализирани органи на федералната хазна – в Тверска област (за обслужване на силовите структури и ведомства),

Московска област (за московските областни организации и учреждения);

- междурегионални специализирани органи на МДТ на Русия - град Москва (3 специализирани инспекции), Пермска и Ростовска област;

- междурегионални териториални органи на Министерството на федерацията - в Ростовска и Ярославска област;

- структури на МПР на Русия - в Ставрополския край (междурегионален орган), гр. Новокузнецк (Новокузнецки филиал на Кемеровския областен комитет на природните ресурси);

- териториално управление на МАП на Русия - в Тюменска област;

- филиал на представителството на МВнР на Русия - в град Владивосток;

- междурегионални управления на Държавния комитет за природата на Русия - в Рязанска и Новосибирска област;

- регионална инспекция на Държавния комитет по държавните резерви на Русия - в Саратовска област;

- междурегионален отдел на ФСДП на Русия - в Пермска област;

- междурегионални териториални органи на ФСФО на Русия - в републиките Башкортостан и Хакасия, Красноярски, Хабаровски и Ставрополски край, Волгоградска, Нижегородска, Самарска, Новосибирска и Тюменска област;

- управление на Централния промишлен окръг на Федералния минен и промишлен надзор - в град Москва;

- инспекция на недържавните пенсионни фондове при Министерството на труда на Русия - в град Москва.

	Белгородска област	Брянска област	Владимирска област	Воронежка област	Ивановска област*	Калужка област	Костромска област	Курска област	Липецка област	Московска област	Орловска област	Рязанска област	Смоленска област	Тамбовска област	Тверска област	Тулска област	Ярославска област	Москва**
Управление на водните басейни																		
Министерство на културата на Русия			*															
Министерство на федерацията			*			*							*				*	
Министерство на транспорта (тр. инсп.)	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Министерство на печата на Русия			*							*				*			*	
МАП на Русия	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
МДТ на Русия	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
МВНР на Русия			*															
Министерство на правосъдието на Русия	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Министерство на държавното имущество			*														*	
ДМК на Русия																		
Държавен комитет за природата на Русия	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
ДК по поземлената политика на Русия	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
ДК по статистика на Русия	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
ДК по въпросите на развитието на Севера на Русия																		
ДК по риболова на Русия																		
ДК по държавните резерви			*	*										*		*	*	

	Белгородска област	Брянска област	Владимирска област	Воронежка област	Ивановска област*	Калужка област	Костромска област	Курска област	Липецка област	Московска област	Орловска област	Рязанска област	Смоленска област	Тамбовска област	Тверска област	Тульская област	Ярославска област	Москва**
ФСДП на Русия	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
ВЕК на Русия				*													*	*
Федерална служба по горското стопанство на Русия	*	*	*	*		*	*	*	*		*	*	*	*	*	*	*	*
ФМС на Русия	*	*	*	*	*			*	*		*	*	*	*	*	*	*	*
ФСВТ на Русия																		*
Рускартография																		
Федерална служба по хидрометеорология и мониторинг на околната среда на Русия																		
ФСФО на Русия	*	*	*	*		*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
ФКЦК на Русия										*							*	*
Федерален минен и промишлен надзор	*	*	*	*		*											*	*
Федерален надзор по ядрена и радиационна безопасност	*	*	*	*														
Държавна инспекция по промишлена енергетика - енергиен надзор																		
Държавна инспекция по хляба	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*

* В Ивановска област се намира териториален орган на МИС на Русия

** В Москва се намира УФХ на Министерството на финансите на Русия за Чеченската република

СЕВЕРОЗАПАДЕН ФЕДЕРАЛЕН ОКРЪГ

	Република Карелия	Република Коми	Архангелска област	В т. ч. Ненеци АО	Вологодска област	Калининградска обл.	Ленинградска област	Мурманска област	Новгородска област	Псковска област	Санкт Петербург
Министерство на търговията на Русия, в т. ч.:											
Инспекция по търговията	*	*	*		*	*		*	*	*	*
Пълномощник по ВИД	*	*	*			*			*	*	
Министерство на с/с продукция и продоволствието, в т. ч.:											
Департамент по мелiorацията	*	*	*			*			*	*	*
Департамент по селските гори			*							*	*
Департамент по ловните ресурси	*	*	*		*	*	*	*		*	
Министерство на финансите на Русия, в т. ч.:											
УФХ на МФ	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
КРУ на МФ	*	*	*		*	*	*	*		*	*
Застрахователен надзор											*
Финансово управление на региона											
Министерство на труда на Русия, в т. ч.:											
Инспекция по труда	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Служба по заетостта	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Служба за трудовите спорове											
МГПР на Русия, в т. ч.:											
Комитет по природните ресурси	*		*	*	*	*		*		*	*

	Република Карелия	Република Коми	Архангелска област	В т. ч. Ненецки АО	Вологодска област	Калининградска обл.	Ленинградска област	Мурманска област	Новгородска област	Псковска област	Санкт Петербург
Управление на водните басейни			*								*
Министерство на културата на Русия			*								*
Министерство на федерацията			*			*					*
Министерство на транспорта (тр. инсп.)	*	*	*		*	*	*	*		*	
Министерство на печата на Русия		*				*					*
МАП на Русия	*	*	*		*	*		*		*	*
МДТ на Русия	*	*	*	*	*	*	*	*		*	*
МВНР на Русия		*	*			*		*		*	
Министерство на правосъдието на Русия		*	*	*	*	*	*	*	*	*	
Министерство на държавното имущество											
ДМК на Русия						*					
Държавен комитет за природата на Русия	*	*	*	*	*	*		*	*	*	
ДК по поземлената политика на Русия		*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
ДК по статистика на Русия	*	*	*	*	*	*		*	*	*	*
ДК по въпросите на развитието на Севера на Русия	*	*	*	*				*			
ДК по риболова на Русия											*
ДК по държавните резерви					*						*

	Република Карелия	Република Коми	Архангелска област	В т. ч. Ненецки АО	Вологодска област	Калининградска обл.	Ленинградска област	Мурманска област	Новгородска област	Псковска област	Санкт Петербург
ФСДП на Русия	*		*	*	*	*	*	*	*	*	*
ВЕК на Русия						*					*
Федерална служба по горското стопанство на Русия	*		*		*	*	*	*	*	*	
ФМС на Русия	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
ФСВТ на Русия			*								
Рускартография						*					*
Федерална служба по хидрометеорология и мониторинг на околната среда на Русия							*				
ФСФО на Русия	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
ФКЦК на Русия											*
Федерален минен и промишлен надзор		*			*		*				*
Федерален надзор по ядрена и радиационна безопасност									*		*
Държавна инспекция по промишлена енергетика – енергиен надзор											
Държавна инспекция по хляба	*	*	*		*	*	*		*		*

ЮЖЕН ФЕДЕРАЛЕН ОКРЪГ

	Република Адыгея	Република Дагестан*	Република Ингушетия	Кабардино-Балкарска реп.	Република Калмикия	Карачаево-Черкеска реп.	Реп. Северна Осетия – Алания**	Чеченска република***	Краснодарски край	Ставрополски край	Астраханска област	Волгоградска област	Ростовска област
М-во на търговията, в т. ч.:													
Инспекция по търговията	*	*		*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Пълномощник по ВИД	*			*	*		*		*	*		*	
Министерство на с/с продукцията и продоволствието, в т. ч.:													
Департамент по мелиорацията	*	*			*	*	*		*	*	*	*	*
Департамент по селските гори											*		
Департамент по ловните ресурси	*			*	*	*	*		*	*	*	*	*
М-во на финансите, в т. ч.:													
УФХ на МФ	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
КРУ на МФ		*		*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Застрахователен надзор							*					*	
Финансово управление на региона	*												
Министерство на труда, в т. ч.:													
Инспекция по труда	*	*	*		*	*	*		*	*		*	*
Служба по заетостта	*		*		*	*	*		*	*	*	*	*
Служба за трудовите спорове									*				
МПР на Русия, в т. ч.:													
Комитет по природните ресурси	*	*	*		*	*	*		*	*	*	*	*

	Република Адыгея	Република Дагестан*	Република Ингушетия	Кабардино-Балк. реп.	Република Калмания	Карач. -Черкеска реп.	Реп. СОА**	Чеченска република***	Краснодарски край	Ставрополски край	Астраханска област	Волгоградска област	Ростовска област
ФМС на Русия	•	•			•	•		•	•	•	•	•	•
ФСВТ на Русия										•			•
Рускартография										•			•
Федерална служба по хидрометеорология и мониторинг на околната среда на Русия													•
ФСФО на Русия	•	•	•		•	•	•	•	•	•		•	•
ФКЦК на Русия													•
Федерален минен и промишлен надзор		•	•				•	•	•			•	•
Федерален надзор по ядрена и радиационна безопасност													
Държавна инспекция по промишлена енергетика									•				
Държавна инспекция по хляба	•	•	•		•	•	•	•	•	•	•	•	•

* В Република Дагестан се намира също Държавна инспекция по маломерни главателни съдове на Министерството на транспорта на Русия

** В РСО-Алания се намира също представителство на пълномощния представител на президента на РФ в РСО-Алания и Република Ингушетия

*** Миграционната служба на Чеченската република се намира на територията на РСО-Алания, УФХ на Министерството на финансите на Русия за Чеченската република е в Москва

	Реп. Башкортостан	Република Марий Ел*	Република Мордовия	Република Татарстан	Удмуртска Република**	Чувашка република	Кировска област***	Нижегородска област	Оренбургска област	Пензенска област	Пермска област	В т. ч. Коми-Пермячки АО	Самарска област	Саратовска област	Уляновска област
ФМС на Русия	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
ФСВТ на Русия				*									*		
Рускартография			*					*					*	*	
Федерална служба по хидрометеорология и мониторинг на околната среда на Русия															
ФСФО на Русия	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
ФКЦК на Русия								*					*	*	
Федерален минен и промишлен надзор	*		*	*				*	*		*		*	*	
Федерален надзор по ядрена и радиационна безопасност	*													*	
Държавна инспекция по промишлена енергетика – енергиен надзор															
Държавна инспекция по хляба	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*

* В Република Марий Ел се намира териториален орган на МИС на Русия

** В Удмуртската република се намира също отдел на Държавната куриерска служба при правителството на РФ

*** В Кировска област се намира също така служба на съдебните пристави към Управлението на правосъдието на Кировска област

УРАЛСКИ ФЕДЕРАЛЕН ОКРЪГ

	Курганска област	Свердловска област	Тюменска област	В т. ч. Хант-Мансийски АО	Ямало-Ненецки АО	Чеченска област
Министерство на търговията на Русия, в т. ч.:						
Инспекция по търговията	*	*	*		*	*
Пълномощник по ВИД		*		*	*	
Министерство на о/с продукцията и преработването, в т. ч.:						
Департамент по мелиорацията	*	*	*	*		*
Департамент по селските гори	*					
Департамент по ловните ресурси	*	*	*	*	*	*
Министерство на финансите на Русия, в т. ч.:						
УФХ на МФ	*	*	*	*	*	*
КРУ на МФ	*	*	*	*	*	
Застрахователен надзор		*				
Финансово управление на региона	*					
Министерство на труда на Русия, в т. ч.:						
Инспекция по труда	*	*	*	*	*	*
Служба по заетостта	*	*	*	*	*	
Служба за трудовите спорове		*				
МПР на Русия, в т. ч.:						

	Курганска област	Свердловска област	Тюменска област	В т. ч. Хант-Мансийски АО	Ямало-Ненецки АО	Чеченска област
Комитет по природните ресурси	*	*	*	*	*	*
Управление на водните басейни			*			*
Министерство на културата на Русия		*				
Министерство на федерацията		*	*			
Министерство на транспорта (тр. инсп.)	*	*	*	*	*	*
Министерство на печата на Русия		*	*			
МАП на Русия	*	*	*	*		*
МДТ на Русия	*	*	*	*	*	*
МВнР на Русия		*				
Министерство на правосъдието на Русия	*	*	*	*	*	*
Министерство на държавното имущество						
ДМК на Русия						
Държавен комитет за природата на Русия	*	*	*	*	*	
ДК по поземлената политика на Русия	*	*	*	*	*	*
ДК по статистика на Русия	*	*	*	*	*	*
ДК по въпросите на развитието на Севера на Русия			*	*	*	

	Курганска област	Свердловска област	Тюменска област	В т. ч. Хант-Мансийски АО	Ямало-Ненецки АО	Чеченска област
ДК по риболова на Русия			*	*		
ДК по държавните резерви		*				*
ФСДП на Русия	*	*	*	*	*	*
ВЕК на Русия		*				
Федерална служба по горското стопанство на Русия	*		*	*	*	*
ФМС на Русия	*	*	*	*	*	
ФСВТ на Русия		*	*			
Рускартография		*				
Федерална служба по хидрометеорология и мониторинг на околната среда на Русия						
ФСФО на Русия	*		*	*	*	*
ФКЦК на Русия		*				*
Федерален минен и промишлен надзор		*	*			*
Федерален надзор по ядрена и радиационна безопасност		*				*
Държавна инспекция по промишлена енергетика – енергиен надзор						
Държавна инспекция по хляба	*	*	*	*	*	*

СИБИРСКИ ФЕДЕРАЛЕН ОКРЪГ

	Република Алтай*	Република Бурятия	Република Тыва**	Република Хакасия	Алтайски край	Красноярски край***	В т. ч. Таймирски АО****	Еврейски АО*****	Иркутска област	В т. ч. Уст-Ордински Бурятски АО	Кемеровска област	Новосибирска област*****	Омска област	Томска област	Читинска област	В т. ч. Агински Бурятски АО
М-во на търговията, в т. ч.:																
Инспекция по търговията	*	*	*	*	*				*		*	*	*	*	*	*
Пълномощник по ВИД			*	*	*			*			*	*	*	*		
Министерство на с/с продукцията и продоволствието, в т. ч.:																
Департамент по мелиорацията	*	*	*	*	*	*	*				*	*	*	*	*	
Департамент по селските гори					*						*					
Департамент по ловните ресурси	*	*		*	*	*	*				*	*	*	*	*	*
М-во на финансите, в т. ч.:																
УФХ на МФ	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
КРУ на МФ		*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Застрахователен надзор		*									*					
Фин. управление на региона											*					
Министерство на труда, в т. ч.:																
Инспекция по труда	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Служба по заетостта	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Служба за трудовите спорове										*						
МГР на Русия, в т. ч.:																
Комитет по природните ресурси	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Управление на водните басейни	*										*					

	Република Алтай*	Република Бурятия	Република Тыва**	Република Хакасия	Алтайски край	Красноярски край***	В т. ч. Таймирски АО****	Евненски АО*****	Иркутска област	В т. ч. Уст-Ордински Бурятски АО	Кемеровска област	Новосибирска област*****	Омска област	Томска област	Читинска област	В т. ч. Агински Бурятски АО
Министерство на културата						*					*					
Министерство на федерацията		*				*		*			*					
Министерство на транспорта	*	*	*	*	*	*		*	*	*	*	*	*	*	*	*
Министерство на печата		*				*		*			*					
МАП на Русия	*	*	*	*	*	*		*	*	*	*	*	*	*	*	*
МДТ на Русия	*	*	*	*	*	*		*	*	*	*	*	*	*	*	*
МВнР на Русия		*	*	*												
Министерство на правосъдието	*	*	*	*					*	*	*	*	*	*	*	*
М-во на държавното имущество						*										
ДМК на Русия											*					
ДК за природата на Русия	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
ДК по поземлената политика	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
ДК по статистика на Русия	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
ДК по въпросите на развитието на Севера на Русия	*	*				*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
ДК по риболова на Русия																
ДК по държавните резерви						*					*			*		*
ФСДП на Русия	*	*	*	*	*	*					*	*	*	*	*	*
ВЕК на Русия				*						*	*					
ФС по горското стопанство	*	*	*	*	*	*		*	*	*	*	*	*	*	*	*
ФМС на Русия	*	*	*	*	*	*		*	*	*	*	*	*	*	*	*
ФСВТ на Русия	*										*					

	Република Алтай*	Република Бурятия	Република Тува**	Република Хакасия	Алтайски край	Красноярски край***	В т. ч. Таймирски АО****	Евненски АО*****	Иркутска област	В т. ч. Уст-Ордински Бурятски АО	Кемеровска област	Новосибирска област*****	Омска област	Томска област	Читинска област	В т. ч. Агински Бурятски АО
Рускартография	*					*			*			*				
ФС по хидро-метеорология и мониторинг на околната среда		*														
ФСФО на Русия		*	*	*	*	*		*	*	*	*	*	*	*	*	*
ФКЦК на Русия						*		*			*	*				
Фед. минен и промишлен надзор	*			*						*	*					*
Федерален надзор по ядрена и радиационна безопасност						*					*					
Държавна инспекция по промишлена енергетика										*						
Държавна инспекция по хляба	*	*	*	*				*	*	*	*	*	*	*	*	*

* В Република Алтай се намира също отдел на Държавната куриерска служба при правителството на РФ

** В Република Тува се намира също отдел на Службата на съдебните пристави към Министерството на правосъдието на РФ

*** В Красноярски край се намира също отдел на Държавната куриерска служба при правителството на РФ

**** В Таймирския автономен окръг се намира също представителство на правителството на РСО-Алания

***** В Евненския автономен окръг се намира също териториален орган на МИС на Русия

***** В Новосибирска област се намира също отдел на Службата на съдебните пристави към Министерството на правосъдието на РФ

	Република Саха (Якутия)	Приморски край*	Хабаровски край	Амурска област	Камчатска област	В т. ч. Корякски АО	Магаданска област	Сахалинска област	Еврейска авт. област**	Чукотски АО
Управление на водните басейни			*							
Министерство на културата		*								
Министерство на федерацията			*							
Министерство на транспорта	*	*	*	*				*	*	*
Министерство на печата	*	*			*					
МАП на Русия		*	*	*	*		*			
МДТ на Русия	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
МВНР на Русия		*						*		
Министерство на правосъдието		*	*	*	*		*	*	*	*
Министерство на държавното имущество										
ДМК на Русия		*						*		
Държавен комитет за природата на Русия		*	*	*	*		*	*	*	*
ДК по поземлената политика	*	*	*	*	*		*	*	*	*
ДК по статистика на Русия	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
ДК по въпросите на развитието на Севера на Русия	*	*		*	*	*	*		*	
ДК по риболова на Русия		*								
ДК по държавните резерви			*							
ФСДП на Русия	*	*	*	*	*	*	*	*		
ВЕК на Русия		*								
Федерална служба по горското стопанство на Русия		*	*	*	*		*	*	*	

	Република Саха (Якутия)	Приморски край*	Хабаровски край	Амурска област	Камчатска област	В т. ч. Корякски АО	Магаданска област	Сахалинска област	Еврейска авт. област**	Чукотски АО
ФМС на Русия		*	*	*	*	*		*	*	
ФСВТ на Русия	*		*		*		*			
Рускартография	*		*				*			
Федерална служба по хидрометеорология и мониторинг на околната среда на Русия		*			*					
ФСФО на Русия		*	*	*	*	*		*	*	
ФКЦК на Русия		*								
Федерален минен и промишлен надзор	*	*	*		*		*	*		*
Федерален надзор по ядрена и радиационна безопасност		*	*							
Държавна инспекция по промишлена енергетика - енергиен надзор										
Държавна инспекция по хляба	*	*	*	*				*	*	

* В Приморския край се намира също отдел на Службата на съдебните пристави към Министерството на правосъдието на Русия и природоохранителна морска служба на Държавния комитет на природата на Русия

** В Еврейската автономна област се намира също отдел на Службата на съдебните пристави към Министерството на правосъдието на Русия

Приложение 3

**ТАБЛИЦА НА РАЗЛИЧИЯТА ВЪВ ФОРМУЛИРОВКИТЕ НА
ПРЕДМЕТИТЕ НА СЪВМЕСТНА КОМПЕТЕНЦИЯ НА
РУСКАТА ФЕДЕРАЦИЯ И СУБЕКТИТЕ НА ФЕДЕРАЦИЯТА**

Фактор, затрудняващ разграничаването на компетенциите между федералните органи на държавната власт и органите на държавната власт на субектите на федерацията, са самите формулировки на предметите на съвместни компетенции (този упрек впрочем се отнася и към формулировките на предметите от изключителна компетенция на РФ).

Както се вижда от представената таблица, едни предмети на компетенции са описани така, че предполагат само законотворческа дейност, други – изпълнително-разпоредителна, трети – и едната, и другата. Това се задълбочава и от факта, че едни въпроси са описани като вид управленска дейност (например координация на въпросите на здравеопазването), други като определена сфера (например използването на природните ресурси, опазването на околната среда).

Въпроси, изискващи разграничаване на законодателните функции	Въпроси, изискващи разграничаване на изпълнит.-разпоред. функции	Въпроси, изискващи разграничаване на законодателните и изпълнит.-разпоред. функции
		в) осигуряване на съответствие на конституциите и законите на републиките, уставите, законите и други нормативни правни актове на краевите, областите, градовете от федерално значение, автономната област, автономните окръзи с Конституцията на РФ и федералните закони

Въпроси, изискващи разграничаване на законодателните функции	Въпроси, изискващи разграничаване на изпълнително-разпоредителните функции	Въпроси, изискващи разграничаване на законодателните и изпълнително-разпоредителните функции
		б) защита на правата и свободите на човека и гражданина; защита на правата на националните малцинства; осигуряване на законността, правския ред, обществената сигурност; режим на граничните зони
		в) въпросите за притежание, ползване и разпореждане със земята, недрата, водните и други природни ресурси
		г) разграничаване на държавната собственост
		д) природоползване; опазване на околната среда и осигуряване на екологичната сигурност; особено охраняеми природни територии; опазване паметниците на историята и културата
		е) общи въпроси на възпитанието, образованието, науката, културата, физическата култура и спорта

Въпроси, изискващи разграничаване на законодателните функции	Въпроси, изискващи разграничаване на изпълнително-разпоредителните функции	Въпроси, изискващи разграничаване на законодателните и изпълнително-разпоредителните функции
		ж) координация на въпросите на здравеопазването; защита на семейството, майчинството, бащинството и детството; социална защита, включително социално осигуряване
	з) осъществяване на мерки за борба с катастрофите, стихийните бедствия, епидемиите, ликвидация на последствията от тях	
и) установяване на общи принципи за данъчното облагане и таксите в РФ		
к) административно, административно-процесуално, трудово, семейно, жилищно, поземлено, водно, горско законодателство, законодателство за недрата, за опазване на околната среда		
	л) кадри на съдебните и правоохранителните органи; адвокатура, нотариат	

Въпроси, изискващи разграничаване на законодателните функции	Въпроси, изискващи разграничаване на изпълнително-разпоредителните функции	Въпроси, изискващи разграничаване на законодателните и изпълнително-разпоредителните функции
		м) защита на традиционната среда на обитаване и традиционния начин на живот на малобройните етнически общности
н) установяване на общи принципи на организация на системата на органите на държавната власт и местното самоуправление		
	о) координация на международните и външно-икономическите връзки на субектите на РФ, изпълнение на международните договори на РФ	

Приложение 4

**ДОГОВОРИ ЗА РАЗГРАНИЧАВАНЕ НА ПРЕДМЕТИТЕ НА КОМПЕТЕНЦИИ И ПЪЛНОМОЩИЯ МЕЖДУ ОРГАНИТЕ НА ДЪРЖАВНАТА ВЛАСТ НА РУСКАТА ФЕДЕРАЦИЯ И ОРГАНИТЕ НА ДЪРЖАВНАТА ВЛАСТ НА СУБЕКТИТЕ НА РУСКАТА ФЕДЕРАЦИЯ
(КРАТКА СПРАВКА)**

Сред договорите от 1994-1998 г. г. за разграничаване на предметите на компетенции и пълномощията могат да бъдат отделени две подгрупи – с участието на републиките в състава на РФ и с участието на краеве и областите на РФ.

Обща характеристика на договорите

Броят на членовете в договорите варира от 10 до 20, като над половината имат изключително процедурен характер, а останалите членове – това като правило – са повече или по-малко подробен преразказ на 71-и и 72-и член на Конституцията на РФ (собствени компетенции на федерацията и съвместни компетенции). В почти всички договори, изброяването на съвместните компетенции е по-широко от списъка, установен в чл. 72 на Конституцията на РФ. Такова разширение се прави за сметка на сферата на собствените компетенции на федерацията. Така в договора с Татарстан се въвеждат 17 нови сфери, със Северна Осетия – 14, с Башкортостан, Якутия, Удмуртия – по 11, с Кабардино-Балкария, Свердловска обл. – по 8.

Предметите на компетенции, които федерацията допуска в зоната на своя суверенитет, могат да се разделят на три групи:

– въпроси на отбраната, държавната сигурност, защитата на държавните граници и териториалната цялост на Русия;

- въпроси на международната и външноикономическата дейност (има случаи на предаване в изключителна компетенция на субекта - например Татарстан се признава като самостоятелен участник в международните и външноикономически връзки);

- финансово, валутно, кредитно и митническо регулиране.

Характерно е, че и политическите, и икономически пълномощия практически не са свързани нито с географската, нито с етническата специфика на субекта на федерацията - само в 40% от договорите се съдържат 2-3 члена, свързани по някакъв начин с посочените особености. Най-съдържателни в този смисъл са договорите с Бурятия и с Калининградска област. Последният е изцяло посветен на преодоляването на проблеми, произтичащи от анклавното разположение на региона.

Но почти всички договори са или декларации, или програмни политически документи, които създават юридически плацдарм за бъдещ търг по конкретни въпроси на политическите, икономическите и финансовите отношения.

Във всички договори е налице тенденция за утвърждаване на открито изброяване на съвместните пълномощия по посока на тяхното разширяване и индивидуализация (в сравнение с чл. 72 от Конституцията на РФ). При това някои от тези пълномощия се разбират като принципно смесени (например съвместното управление на обектите - собственост на РФ и субекта на РФ; създаване на общи фондове за финансиране на съвместни програми; въпроси на кадровата политика в субекта на РФ, въпроси на миграционната политика в субекта на РФ и др.).

Тази тенденция от юридическа гледна точка не изключва възможността от прилагане по отношение на посочените сфери на съвместни компетенции на техниката на конкуриращото законодателство - например в този смисъл, както това се тълкува в чл. 72 II на Основния закон на ФРГ от 1949 г. Според принципа на конкуриращото законодателство провин-

циите на ФРГ притежават законодателни компетенции само докато федералната власт не се възползва от своето законодателно право. Посоченият прерогатив на федералната власт е ограничен от следните условия: характерът и обстоятелствата, свързани с въпроса, който подлежи на регламентиране, остро се нуждаят от федерална законодателна интервенция. След като той бъде регулиран под формата на федерален закон, тези провинции въобще губят правото на законодателно регулиране.

В разглежданите договори принципът на конкуриращото законодателство се реализира по друг начин – субектите на федерацията не губят законодателните пълномощия след приемане на аналогичен федерален закон, а са длъжни само да приведат в съответствие с него републиканските (краеви, областни) нормативно-правни актове.*

Като цяло договорите установяват институция на „смесено“ законодателство. Само договорът между Руската федерация и Кабардино-Балкария от 1 юни 1994 г. „разграничава“ федералната и републиканската власт по въпросите на съвместните компетенции – чл. 5 от този документ упълномощава федералната власт да определя „общите основи, в съответствие с които органите на държавната власт в Кабардино-Балкарската република осъществяват правно регулиране в рамките на своите компетенции...“.

Всички други договори въобще не уточняват характера на взаимодействие между федералната и регионалната законодателна власт, т. е. тук федералният законодател по принцип може да приема не само рамкови, но и подробни, пълномасщабни закони.

Принципът на приоритета на федералния закон във всички разгледани договори не само не изключва, но предполага пос-

* Сравн. чл. 5 от договора между РФ и Северна Осетия-Алания от 23 март 1995 г., чл. 4 от договора между РФ и Саха-Якутия от 29 юни 1995 г.; чл. 5 от договора между РФ и Бурятия от 29 август 1995 г. и др.

ледващо нормативно-правно регулиране на този въпрос на ниво субект на федерацията.

Договори с участието на републиките в състава на РФ

За тези договори са характерни следните особености:

1. В тях се проявява стремежът на републиките да фиксират принципа за „взаимно делегиране на пълномощия“ между органите на държавната власт на РФ и органите на държавната власт на републиките в състава на РФ.* (Трябва да се отбележи, че сред договорите с участието на други субекти на РФ само този между РФ и Москва поддържа идеята за взаимно делегиране на пълномощия.**)

Практиката на взаимоотношенията между федерацията и отделните нейни субекти след приемането на конституцията от 1993 г. фактически опровергава частноправното тълкуване на чл. 78, ал. 3 („Органите на изпълнителната власт на субектите на РФ след съглашение с федералните органи на изпълнителната власт могат да им предават осъществяването на своите пълномощия“). Разглежданите договори не са „контракти“ между равноправни контрагенти, а имат субординационен, йерархичен характер в духа на публичното право.

При това общата мярка за тези споразумения може да установи само федералното административно право, а не аналогичният отрасъл на правото в субектите на РФ.***

* Чл. 1 от договора между РФ и Татарстан от 15 февруари 1994 г.; чл. 2 от договора между РФ и Кабардино-Балкарската република от 1 юни 1994 г.; преамбулът от договора между РФ и Башкортостан от 3 август 1994 г.; чл. 3 от договора между РФ и Саха-Якутия (тук най-детайлно)

** Вж. чл. 11 от договора между РФ и Москва от 16 юни 1998 г.

*** Тъкмо затова сред договорите с краеве и областите става дума само за низходящо делегиране на пълномощия от РФ към субекта на федерацията, но не и обратно

2. За тях са характерни фиксирането и конкретизацията на списъка с изключителни републикански пълномощия.*

Това изброяване на изключителните републикански пълномощия функционално е свързано с (погрешната) концепция за взаимното делегиране на пълномощия. Предполага се, че колкото повече такива пълномощия има субектът на РФ, толкова по-широк е спектърът на неговия политически натиск върху федералната власт, толкова по-често може да се използва тактиката на „възходящо делегиране“, за да „дава под наем“ при изгодни условия на федералната власт едно или друго „изключително“ пълномощие.

Подобна тактика явно противоречи на принципа на равноправие между субектите на федерацията и способства за създаване на особена каста финансово привилегировани републики.

Договори с участието на други субекти на РФ

Общото за тази подгрупа е:

1. Мълчалив отказ от взаимно делегиране на пълномощия, реализиран по двояк начин:

а) латентно е обозначен приоритетът на низходящото делегиране на пълномощия от РФ към съответния край или област;**

б) в частта за компетенциите на субекта на федерацията се поставя акцент не толкова върху разграничаването, колкото

* Например чл. 2 от договора между РФ и Татарстан от 15 февруари 1994 г.; чл. 3 от договора между РФ и Кабардино-Балкария от 1 юли 1994 г.; чл. 3 от договора между РФ и Башкортостан от 3 август 1994 г.; чл. 3 от договора между РФ и Северна Осетия-Алания от 23 март 1995 г.; чл. 1 от договора между РФ и Саха-Якутия от 29 юни 1995 г. и др.

** Ср. чл. 4 от договора между РФ и Калининградска област от 12 януари 1996 г.; чл. 15 от договора между РФ и Свердловска област от 12 януари 1996 г.

върху взаимното съдействие, сътрудничеството между федералните и областните (краевите) органи на властта.

За повечето договори от тази подгрупа е характерен отказът от фиксиране на институцията на изключителните пълномощия за субекта на федерацията (изключение е чл. 9 от договора между РФ и Свердловска област). Съответно се отхвърля и принципът на „възходящо“ делегиране на пълномощията от субекта на федерацията към РФ. Вместо това в развитието на концепцията за низходящото делегиране на пълномощията от федерално на регионално ниво се фиксира принципът за съучастие, сътрудничество – особено в сферата на управлението, в областта на кадровата политика, в развитието на топлинно-енергийния комплекс и отбранителната промишленост.

2. За разлика от договорите с участие на републиките в тези се отдава предпочитание на взаимодействието между федералните и регионалните органи на изпълнителната власт. Много от тях фиксират особена институция на териториалните подразделения на федералните органи на изпълнителната власт в субекта на РФ. Така например чл. 12 от договора между РФ и Омска област от 19 май 1996 г. гласи: „Органите на изпълнителната власт в Омска област могат да получат функции (пълномощия, права) на териториални подразделения на федералните органи на изпълнителната власт по съглашения, сключени от администрацията на Омска област и правителството на РФ или упълномощени от тях федерални органи на изпълнителната власт.“

Принципът на смесено държавно управление, който се проявява тук, в някаква степен доближава системата на конституционното право на Русия с аналогичната система на ФРГ. Федералната власт в Германия въобще няма собствени органи за управление в провинциите и затова осъществява своите пълномощия чрез органите на изпълнителната власт на провинциите.

В много области на Русия органите на регионалната изпълнителна власт в някаква част от своите пълномощия еднов-

ременно „се явяват“ и органи на федералната изпълнителна власт и в тази част от своите пълномощия се финансират от федералния бюджет. Тази практика по-ефективно осигурява бюджетния федерализъм, отколкото не съвсем удачната концепция за взаимно делегиране на пълномощия.

Договорите като програмен документ

Политически аспекти

От гледна точка на субектите на федерацията всички разгледани договори представляват преди всичко програмни политически документи. Тяхната цел е да създадат квазиюрідически „плагдарм“ за бъдещия политически „търг“ на дадения субект с федерацията по конкретни въпроси на политическите, икономическите и финансовите отношения. В различните субекти обаче този „плагдарм“ е осигурен по различен начин. Това обстоятелство през призмата на разглежданите „договори – контракти“ не само не спомога за вътрешнофедералната интеграция, но напротив – засилва сегментацията на нейната правна система.

Относително независимите („нефтени или елмазени“) републики (Татарстан, Башкортостан, Саха-Якутия) фиксираха в договорите чисто политически атрибути на суверенност. В преамбюлите „се фиксира“ квазиконституционен статут на договора, уж равен на статута на Конституцията на РФ от 1993 г. Например в преамбюла на договора между РФ и Татарстан от 15 февруари 1994 г. се отбелязва, че посоченият акт наравно(!) с Конституцията на РФ и Конституцията на Татарстан е правна основа на „обединението“ на Татарстан с РФ. По този начин фактически се признава договорният (въз основа на „свобода на волята“) характер на влизането на Татарстан в съюзната руска държава.

В договора между РФ и Башкортостан от 3 август 1994 г. политическите претенции на последния се формулират в юридически безсмислена форма. Чл. 1 гласи: „... Република

Башкортостан е суверенна (!) държава в състава (!) на РФ. " Ясно е, че „суверенна република“ не може да бъде „в състава“ на друга държава. Но подобни положения получават ясен политически смисъл заедно с идеите за възходящо делегиране на пълномощия. Такава „суверенна държава“ може при необходимост да отзове пълномощията, „предадени от Република Башкортостан на Руската федерация“. Обаче самопровъзгласената суверенност въпреки заявената цел на договора съвсем не помага да се разграничат съвместните компетенции на РФ и Башкортостан. Напротив, тя само засилва неопределеността и непредсказуемостта на техните взаимоотношения.

Някои републики се стремят да включат в договорите пълномощна международна правосубектност: пълномощието „да установява отношения с чужди държави“, * а също и така нареченото републиканско гражданство, съотношението на което с федералното остава абсолютно неопределено.**

Институцията републиканско гражданство създава проблем за лоялността на гражданите на съответните републики, които трябва да избират между лоялност по отношение на федерацията като цяло и лоялност по отношение на нейния субект.

Останалите републики (освен Татарстан, Кабардино-Балкария и Башкортостан) формулират подобна претенция по-внимателно – като право да осъществяват „международни и външноикономически връзки на републиката, които не противоречат на Конституцията и международните задължения на РФ“***

Краеве и областите на РФ фиксират за себе си правото „да сключват съглашения със субекти на чужди федеративни

* Чл. 2, т. 11 от договора между РФ и Татарстан; чл. 3, т. 14 от договора между РФ и Башкортостан

** Чл. 2, т. 8 от договора между РФ и Татарстан; чл. 3, т. „к“ от договора между РФ и Кабардино-Балкария; чл. 3, т. 10 от договора между РФ и Башкортостан

*** Чл. 3, т. 15 от договора между РФ и Северна Осетия-Алания

държави, административно-териториални образувания на чужди държави, а също така и министерства и ведомства на чужди държави".*

Въпреки сдържаността на краевеите и областите на РФ в сравнение с Татарстан и Башкортостан техните претенции в частта „свобода на договора“ с чужди министерства и ведомства са не по-малко опасни. Подобна практика едновременно подкопава суверенитета на федералната власт и „легализира“ разнобоя в правното регулиране на отношенията между отделните субекти на федерацията и чуждите министерства и ведомства. Не е изключено чуждите контрагенти да бъдат в състояние да наложат на руските партньори договори при свои собствени условия и с отчитане преди всичко на собствените интереси.

Социално-икономически аспекти

От социално-икономическата гледна точка във всички разгледани договори се отдава приоритет на „политическия плацдарм“ за бъдещото финансиране на регионалните програми и отделни регионални пълномощия. Тук отново най-настойчиви претенции се предявяват от Татарстан и Башкортостан. За тази цел републиките учредяват открит списък на изключителни републикански пълномощия.

Татарстан включва в него земята, недрата, водните, горските и други природни ресурси, които представляват „изключително достояние и собственост на народа(!) на Татарстан“.** Другите републики само фиксират в списъка на изключителните републикански пълномощия институцията „държавната собственост на републиката“. При това обаче „решението на въпросите за владееене, ползване и разпореждане със земята, не-

* Чл. 14 от договора между РФ и Сахалинска обл.; чл. 11 от договора между РФ и Пермска обл. (в т. ч. Коми-Пермяcki автономен окръг); чл. 15 от договора между РФ и Ростовска обл. и др.

** Чл. 2, т. 6 от договора между РФ и Татарстан. Аналогично положение е фиксирано в чл. 3, т. 5 от договора между РФ и Башкортостан

драта, водните и други природни ресурси“ е отнесено към съвместните пълномощия* с РФ.

Краеве и областите на РФ като правило нямат списък на собствените изключителни пълномощия, нито единен подход по въпроса за характера и обема на регионалната собственост. Господстващата тенденция в тази подгрупа е следната: в Калининград, Омск, Южно-Сахалинск, Ростов, Ленинградска област и Твер смятат за важно да осигурят „разграничаване на държавната собственост на федерална и областна в рамките на съвместните пълномощия.**

В по-ранните договори от тази подгрупа ситуацията е друга – в Краснодар например смятат, че края трябва да запази съвместното с РФ право на „определяне на условията за природоползване в курортната и рекреационната зона“***

Особена позиция – аналогична на позицията на Татарстан и Башкортостан – заемат властите на Свердловска област. Чл. 9, т. „е“ от договора между РФ и Свердловска област включва в списъка на изключителните областни пълномощия особена институция – „държавна собственост на Свердловска област“.

Общи изводи

Повечето договори фиксират в частта за съвместните пълномощия следните финансово-икономически предмети на компетенции:

* Чл. 3, т. „е“ от договора между РФ и Кабардино-Балкария; чл. 1, т. „е“ от договора между РФ и Саха-Якутия; чл. 4, т. „в“ от договора между РФ и Кабардино-Балкария; чл. 2, т. „в“ от договора между РФ и Саха-Якутия

** Чл. 1, т. „е“ от договора между РФ и Калининградска област; чл. 13 от договора между РФ и Омска област; чл. 12 от договора между РФ и Сахалинска област; чл. 13 от договора между РФ и Ростовска област; чл. 12 от договора между РФ и Ленинградска област; чл. 12 от договора между РФ и Тверска област

*** Чл. 1, т. „б“ от договора между РФ и Краснодарския край

а) разработка и утвърждаване на федерални програми за социално-икономическо развитие на съответния субект на федерацията;

б) сертификация и лицензиране на отделни видове дейности на територията на даден субект;

в) междубюджетни пълномощия;

г) икономически условия за поддържане на мобилизационни мощности на отбранителните предприятия в съответния субект на федерацията.

Заедно с това в договорите с участието на Татарстан и Башкортостан специално се фиксира пълномощието на републиките за „създаване на национална банка в съответствие с отделно съглашение“.

Много от разгледаните договори фиксират в частта за съвместни пълномощия следните социални и административни задачи:

а) въпроси на миграционната политика в съответния субект на РФ;

б) координация на въпросите за кадровата политика в субекта на РФ;

в) ред на отбиване на алтернативна гражданска служба.

Обаче в договорите с участието на Татарстан и Башкортостан в качеството на изключително републиканско пълномощие се фиксира „защита на правата и свободите на човека и гражданина“. Това фактически оспорва аналогичните компетенции на федералната власт, които Конституцията на РФ отнася както към изключителната компетенция на федерацията, така и към съвместните.

С изключение на някои договори с участието на републиките (особено Татарстан и Башкортостан) всички разгледани актове имат предимно външни цели, т. е. по нито един конкретен въпрос те не определят точни предписания или забрани, а създават само квазиюримическа база за последващи съглашения. При това доста прозрачна цел на такива последващи съглашения е стремежът да се осигури оптимален поток трансфери (във вид на дотации или субсидии) в съответния субект на федерацията.

В косвена, но красноречива форма тези едностранни финансови претенции фиксира договорът между РФ и Кабардино-Балкария от 1 юли 1994 г. Този „договор-контракт“ завършва с открито изброяване на въпроси, подлежащи на урегулиране с конкретни съглашения, повечето от които, така или иначе, предполагат едностранни дотации от страна на РФ (например „За Здравеопазването“, „За банковото дело“, „За митническото дело“, „По аграрно-промишления комплекс“ и т. н.). Ясно е, че по всички тези въпроси отделно взета република не може да учредява и поддържа свои особени стандарти и правила – тя е длъжна да поддържа само общофедералните стандарти. „Хитростта“ на подобен „договор-контракт“ се състои в това, че всички посочени въпроси в договора са отнесени към прословутата „съвместна компетенция“. По договор републиката като че ли се отказва от своите пълномощия, т. е. „делегира на горе“ това, което по принцип не е в състояние да удържи. Нещо повече, за това фалшиво самоограничение, за „отказа“ от всяко пълномощие тя разчита да получи от федерацията своеобразни „финансови облаги“.

В повечето от разгледаните договори е направен опит да се конкретизира и по възможност да се уточни характерът на съвместната компетенция. Републиките в състава на РФ се стараят „да я поправят“, без да се отказват от самата идея за съвместни пълномощия, мълчаливо използвайки обаче за свои интереси идеята за конкуриращо законодателство. Фактически под формата на „съвместни пълномощия“ контрагентите на договорите се опитват да запазят „сивата“ зона на неразграничените претенции, наличието на която крие опасности за конфликти на компетенциите.

В областта на законодателството всички договори признават фиктивния характер на съвместните (=смесените) пълномощия. В действителност обаче ако на федералния център се признава рамкова законодателна компетентност, а на субекта на федерацията – съдържателна законодателна компетентност, получаваме две различни компетентности, а не една смесена.

В областта на изпълнителната власт съвместните пълномощия под въздействието на правното регулиране се подлагат на разграничаване. Така например предоставянето на областните органи на изпълнителната власт на отделни федерални пълномощия въвежда особена институция за управление, различна както от федералните, така и от обикновените областни органи на изпълнителната власт. Когато такива органи изпълняват пълномощия на субекта на федерацията, те встъпват в ролята на органи на държавната власт на съответната област или край. А когато те изпълняват делегирани им федерални пълномощия, влизат в ролята на федерални органи на изпълнителната власт (но само за част от тези пълномощия).

В разгледаните договори всички положения могат да се разделят на два класа: а) генерализиращи – например за бюджетния федерализъм, за съвместната кадрова политика, за съвместната миграционна политика, за съвместните фондове за финансиране на регионални икономически програми, за свободните икономически зони и т. н.; б) индивидуализиращи – например за защита на водосборния регион на езерото Байкал, за континенталния шелф и 200-милната зона на Сахалинска област, за ексклавния статут и съответните права на Калининградска област, за особения статут на Москва като федерален център и т. н.

По принцип всички генерализиращи положения могат да бъдат консолидирани и унифицирани в съответен федерален закон, който би следвало да се приеме вместо „действащия“ федерален закон „За принципите и реда на разграничаване предметите на компетенции и пълномощия между органите на държавната власт на Руската федерация и органите на държавната власт на субектите на Руската федерация“.

Що се отнася до индивидуализиращите положения, тук федералният център трябва да приеме рамкови закони, които се конкретизират от законите на съответните субекти на федерацията.

Решаването на двете горепосочени задачи ще позволи да се откажем от институцията „договор-контракт“, която наруша-

ва конституционния принцип за равнопоставяне на субектите на Руската федерация.

Договорната форма на фиксиране на взаимните права и задължения по вертикалата на федеративните отношения се обяснява с това, че тя обективно напомня на федералната власт за нейните задължения по отношение на всеки конкретен субект на федерацията. Ако обаче същите задължения бъдат фиксирани под форма на федерален закон, с това неизбежно ще бъде иницииран процес на унификация на федеративните отношения и ще бъде достигната по-висока степен на прозрачност на правовия ред.

Целесъобразно е формата „договор-контракт“ да се запази само за регулиране на федеративните отношения по хоризонтала, т. е. между субектите на федерацията. Във всяка федерация нейните субекти неизбежно встъпват в правоотношения, оптималната форма на които е тъкмо „договор-контракт“.

В по-късните договори нагледно се проявява тяхната външна насоченост (към бъдещи съглашения по конкретни въпроси), но също и вътрешната им юридическа недействителност по отношение на всякакви актове на федералната власт, при условие че с тях „ще бъдат установени повече права, облекчения и предимства за субектите на Руската федерация от установените с настоящия договор“. В този случай съгласно договорите трябва да се прилагат положения, посочени във федералните правни актове.*

Забележката за потенциална недействителност на вся-

* Чл. 13 от договора между РФ и Чувашия от 27 май 1996 г.; чл. 14 от договора между РФ и Иркутска област (8 т. ч. Уст-Ордински Бурятски автономен окръг) от 27 май 1996 г.; чл. 7 от договора между РФ и Сахалинска област от 29 май 1996 г.; чл. 14 от договора между РФ и Пермска област (8 т. ч. Коми-Пермятски автономен окръг) от 31 май 1996 г.; чл. 7 от договора между РФ и Ростовска област от 11 юни 1996 г.; чл. 7 от договора между РФ и Ленинградска област от 13 юни 1996 г.; чл. 7 от договора между РФ и Тверска област от 13 юни 1996 г.

ко положение от посочените договори от 1996 г. поставя въпроса за тяхната съвместимост с по-ранните „договори-контракти“, особено с участието на Татарстан и Башкортостан (където такава забележка няма). Каквато и да е готовността на много субекти на федерацията при определени условия да се откажат от договорната форма на взаимодействие с федералната власт, институцията на вертикалния „договор-контракт“ губи своя общофедеративен смисъл. Той просто се превръща в „сговор“ между РФ, от една страна, и отделните републики, от друга. Това обстоятелство подкопава основите на конституционния строй в Русия, защото внася елемент на фаворизиране, премълчаване и подозрителност във федеративните отношения.

Еволюцията на вертикалния „договор-контракт“ свидетелства за постепенното угасване на политическите претенции на субектите на федерацията, заявени в първите договори, и нарастване на финансово-икономическите им очаквания в следващите. По-късните договори в частта за пълномощията на изпълнителната власт се стремят да осигурят най-тясно привързване на съответния субект към каналите на федералното финансиране. По този начин главният въпрос във всички разгледани договори е въпросът за бюджетния и данъчния федерализъм. Той може да бъде решен само във формата на федерален закон, а не с отделни договори и съглашения между РФ и нейните субекти.

Ликвидацията на институцията на вертикалните договори между РФ и нейните отделно взети субекти може да бъде реализирана във формата на:

- денонсация (отмяна) на всички договори със специален правен акт на федералната власт;
- инкорпорация (включване) на отделни генерализиращи положения, характерни за всички договори, в някакъв консолидиращ федерален закон;
- трансформация на вертикалните договори в координационни двустранни актове с хоризонтално действие, по-точно – в договорите между самите субекти на федерацията.

Да разгледаме посочените инструменти.

Денонсацията на институцията на вертикалните договори – юридически най-правилния способ – може да доведе до опасни политически последствия. Голяма е вероятността актът на отмяната не само да не реши проблема на вертикалните договори, но напротив – да предизвика повисшен интерес към тях в СМИ и националните републики в състава на РФ. По този начин вече угасващите договори могат да получат нов политически живот.

Инкорпорацията представлява най-безболезнен способ за политическа неутрализация на вертикалните договори посредством „задушаването им в прегръдките“ на федералното законодателство. Но „най-престижните“ от гледна точка на „суверенните републики“ положения (за националното гражданство, за националната банка, за помилването и т. н.) не подлежат на инкорпорация. Следователно федералният законодател може да включи във федералния закон (група закони) само най-„анемичните“ положения, които са общи за всички субекти на федерацията. От гледна точка на националните републики обаче във федералното законодателство трябва да бъдат инкорпорирани тъкмо индивидуализиращите положения, както и чисто политическите претенции на посочената група субекти.

Трансформацията на институцията на вертикалния договор в адекватна форма на съглашение с хоризонтално действие в контракт между самите субекти на федерацията е оптималното решение. В този случай федерацията трябва само да изпълни функцията на баба-акушерка. Тя е длъжна да предостави на тази институция на федералното право единен за всички нейни субекти, рамков закон за моделен договор. При това в текста на такъв закон могат да бъдат включени норми, неутрализиращи най-неприемливите положения в договорите с участието както на националните републики, така и краевите и областите.

От друга страна, в текста трябва да се включат приемливите положения от договорите от 1994 – 1996 г.

По такъв начин в стремежа си да ликвидира вертикалния договор като институция на федералното право федералната власт може да комбинира техниката на неговата избирателна инкорпорация във федералното законодателство с техниката на неговата трансформация в съответстващ договор от координационен тип между субектите на федерацията. Денонсацията на тази институция със специален акт на парламента може да доведе до непредсказуеми политически последици.

**КЪМ ПРОЕКТА ЗА ФЕДЕРАЛЕН ЗАКОН
„ЗА ПРИНЦИПИТЕ И РЕДА НА РАЗГРАНИЧАВАНЕ НА
ПРЕДМЕТИТЕ НА КОМПЕТЕНТНОСТ И ПЪЛНОМОЩИЯ
МЕЖДУ ОРГАНИТЕ НА ДЪРЖАВНАТА ВЛАСТ НА
РУСКАТА ФЕДЕРАЦИЯ И ОРГАНИТЕ НА ДЪРЖАВНАТА
ВЛАСТ НА СУБЕКТИТЕ НА РУСКАТА ФЕДЕРАЦИЯ“**

Универсална юридическа техника

В практиката на федерализма съществуват два основни инструмента и три способа за разграничаване на компетенциите между федерацията и нейните субекти. Споменатите инструменти са:

- а) списъчни (регистрирани) пълномощия;
- б) остатъчни пълномощия.

Те могат да се комбинират с три основни способа:

а) пълномощията на съюзната държава са списъчни, а остатъчните пълномощия се запазват за субектите на федерацията (схема на Конституцията на САЩ от 1787 г.);

б) пълномощията на субектите на федерацията са списъчни, а остатъчните пълномощия се запазват за съюзната държава (Канада);

в) пълномощията както на съюзната държава, така и на нейните субекти са списъчни (Индия), а остатъчните пълномощия могат да се резервират или за съюзната държава, или за нейните субекти.

Подразбира се, че списъчните пълномощия представляват изчерпателен (закрит) списък. По отношение на субектите на федерацията това е аксиома. По отношение обаче на „съюзната държава“ посочената презумпция не действа. Нещо повече, в германоезичните федерации принципът на така наречената първична компетенция (нем. Kompetenz-kompetenz) е призван да направи списъка на пълномощията на федерацията прин-

ципно открит. Аналогична функция в страните на англосаксонското право изпълнява доктрината на подразбираните пълномощия (*implied powers*).

По този начин списъкът на пълномощията на съюзната държава в нито една федерация не се смята за закрит, напротив – толкова различни правни системи като англосаксонската и романско-германската с помощта на съответни доктрини утвърждават принципната откритост на списъка от (изключителни) пълномощия на съюзната държава.

Даденото обстоятелство до голяма степен лишава от смисъл институцията на остатъчните пълномощия, поверени на субектите на федерацията, и служи за легална трансформация на неопределените остатъчните пълномощия на субектите в явни пълномощия на съюзната държава.

Институция на съвместните пълномощия

Относително късна и вътрешно противоречива е третата институция за разграничаване на пълномощията. Става дума за съвместна или конкурираща компетенция (термин от западните федеративни конституции). Този инструмент изпълнява функция не толкова за разграничаване на пълномощията, колкото за предпазване от конфликти между властите на федерацията и нейните субекти. С други думи, трябва да осигури някакво поле за компромис, вътре в което компетенциите на федерацията и нейните субекти като че ли взаимно се „отблъскват“ един от друг.

Спецификата на съвместната (конкурираща) компетенция се състои в това, че тя едновременно може да придобива взаимноизключващ се смисъл. Единият участник (например властта на субекта на федерацията) може да възприема тази компетенция като действително съвместна (т. е. буквално солидарна, изискваща от всички съгласувани усилия в едно направление), другият (например федералната власт) да смята същата компетенция за конкурираща (т. е. фактически изключваща анало-

гични пълномощия на друго ниво на властта по силата на суверенитета на съюзната държава и главната роля на федералните закони).

Специална юридическа техника

Главен проблем за разграничаване на компетенциите в Конституцията на Русия е въпросът за съвместните пълномощия, а също за взаимоотношенията на тази институция с институцията на федералните пълномощия.

Предвид неотстранимата двусмисленост на институцията на съвместните пълномощия на федерално ниво се предлага нормативно да се постановят два режима на съвместни пълномощия:

- а) режим на съвместните функции;
- б) режим на взаимно разпределените пълномощия.

Тук е необходимо да се определят изходните понятия.

Функция – „дейност, посредством която съответното ниво на властта реализира своята вътрешна цел“. Тази цел по „своята природа“ произтича от същността на дейността на дадения орган на властта и не може да му бъде наложена отвън.

Пълномощие (компетенции) – юридически постановен обем от задължения (и кореспондиращи им права), за изпълнението на които определено ниво на властта (орган) носи политическа и/или юридическа отговорност.

Режим на съвместните функции

В този режим едно и също пълномощие с помощта на взаимно допълващи се, но различни функции реализират органите на държавната власт на РФ и на субекта на федерацията. Например едно и също пълномощие при законодателното урегулиране на какъвто и да е въпрос федералната власт осъществява посредством функцията на рамковото законодателство, а регионалната власт – посредством конкретизиращото законодателство.

Разбира се, няма логически препятствия рамковото и конкретизиращото законодателство да се смятат за отделни пълномощия, а не функции. Но в такъв случай същата логика изис-

ква по адресен начин и на постоянна основа да се утвърди всяко от пълномощията за едно или друго ниво на държавната власт. Даденото обстоятелство – желателно от гледна точка на теорията на правото – може да се окаже прекалено строго от гледна точка на политическите реалности.

Не е изключена ситуация, при която един или друг субект на федерацията по обективни и/или субективни причини ще „изпревари“ федерацията в правното уреждане на едни или други проблеми, най-близки за него. За федералната власт е безполезно да се включва в дадения процес постфактум. Също толкова неуместна е и алтернативата на „конкуриращото и конкретизиращото законотворчество“. Остава наистина особеният режим на кумулативното законодателство.

В този случай федералният законодател придава федерален статут на нормите на закона на субекта. По този начин той „усилва“ даден закон и по възможност изглажда неговите индивидуализиращи норми, непригодни за други субекти на федерацията.

Достоинството на режима на съвместните функции при неразделните компетенции на двете нива на властта се състои в това, че той позволява да се разкрият както възможностите, така и границите на така наречения кооперативен федерализъм, като при това стимулира сътрудничеството на двете нива на властта и неговата оптимизация.

Недостатък на режима на съвместните функции е, че той може да бъде насочен от властите на федерацията и нейните субекти против низовото звено на управление, по-точно – против местните органи на властта, тъй като в дадения случай на тях ще противостои солидарната безотговорност на висшестоящите нива на властта, отказващи се да поддържат муниципалните системи за жизнено осигуряване.

Режим на взаимно разпределените пълномощия

В този режим федералната и субфедералната власт осъществяват една и съща функция посредством различни пълномощия. С други думи, за някаква принципно неделима функция

двете нива на властта носят разделна отговорност. Двете власти съвместно „разпределят“ пълномощията върху себе си така, че те да бъдат съвместими точно в рамките на тази функция и за да се спазва принципът на справедливостта. Всяко ниво на властта трябва да получи този дял от отговорността, който му се „полага“ в дадената функция. При това обаче е необходимо да се осигури съвместен (солидарен) алгоритъм за разпределяне на отговорностите.

Задачата се състои в това, да се раздели отговорността без остатък така, че при осъществяване на тази функция да не остава някакво поле на „неразличима отговорност“. Не е лесно да се постигне това, но при наличието на добра воля „сивата зона“ на неразличимата отговорност може значително да се съкрати.

Достоинство на режима на взаимното регулиране на пълномощията е, че той позволява оптимално да се защити тази функция, по отношение на която е установен – всяко ниво на властта получава свое особено пълномощие, съпътствано от съразмерна отговорност.

Недостатък е, че блокирайки по принцип така наречения конфликт на компетенциите, когато двете нива на властта претендират за едно и също пълномощие, той в същото време не изключва отрицателен конфликт на компетенциите, когато двете нива на властта се отказват в полза на другото от някакво гранично за всяко едно от тях пълномощие.

Примери за съвместимост на точките на чл. 72 от Конституцията на РФ с посочените режими

Чл. 72, т. „а“ („осигуряване на съответствие между конституциите и законите на републиките... Конституцията на РФ и федералните закони“) представлява норма, действаща в режим на единно пълномощие, но с различни функции на РФ и нейните субекти.

Властите и на федерацията, и на нейните субекти носят единна солидарна отговорност за „осигуряване на съответствие“ и т. н., но функциите им са различни: федералната изпълнява функция на последващ контрол, а субектите – на предварителен кон-

трол, т. е. те са длъжни своевременно да отстранят несъответствието, докато в същото време федералната власт може да пресече това несъответствие само след като то вече е „сзряло“.

Чл. 72, т. „б“ („защита на правата и свободите на човека и гражданина; защита на правата на националните малцинства...“) по своята същност е единна и неделима функция. Следователно на федералните и регионалните власти трябва да се признае – за всяка поотделно – ясна отговорност за нейното изпълнение.

Интересно е, че чл. 71, регламентиращ изключителната компетенция на РФ, и чл. 72, определящ предметите на съвместна компетенция, съвпадат по съдържание („... защита на правата и свободите на човека и гражданина;... регулиране и защита на правата на националните малцинства“). Това обстоятелство, разбира се, свидетелства за несъвършенство на конституцията, но е в полза на тълкуването на посоченото съдържание на чл. 71 и чл. 72 като единна и неделима функция на държавната власт въобще, а не на някакво отделно пълномощие на едно или друго ниво на държавното управление.

По този начин двата члена трябва да се разбират в смисъл, че отговорността на РФ за осигуряване правата и свободите на човека съвсем не изключва, а напротив – предполага отговорност на субектите на федерацията за тяхното участие в реализирането на тази единна функция.

Към другите точки на чл. 72 на Конституцията на РФ посочените режими също са приложими. Към режима на съвместните функции при единни (федерално-регионални) пълномощия освен разгледаната т. „а“ се доближава и т. „в“ (въпроси на владеене, ползване и разпореждане със земята, недрата, водните и други природни ресурси).

Към режима на взаимно разпределените пълномощия в рамките на осъществяването на единна и неделима функция освен разгледаната т. „б“ се доближават т. „г“ (разграничаване на държавната собственост), т. „д“ (използване на природните ресурси; опазване на околната среда и осигуряване на екологична безопасност), т. „е“ (общи въпроси на възпитанието, образоването, науката, културата, физическата култура и спорта).

В последния случай специалните въпроси за възпитанието, образованието, науката и т. н. могат да придобият характер, съвместим само с функциите на Руската федерация (например в частта „защита на правата на националните малцинства на територията на субекта на федерацията“) или само с функцията на регионалната власт (например в частта „защита на социокултурната идентичност на основната нация на дадения субект на федерацията“). С други думи, специалните въпроси по определение ще се стремят към съответния (с тенденция – към изключителния) списък или на федерацията, или на субектите.

Примери за разграничаване на функциите в рамките на предметите на съвместна компетенция

Предметите на съвместна компетенция в чл. 72, така или иначе, подлежат на класификация на много нива в зависимост от приложимостта към тях на различни режими: а) законодателство; б) изпълнение; и в) контрол.

Например от т. „б“ от чл. 72 („защита на правата и свободите на човека и гражданина; защита на правата на националните малцинства...“) и т. „в“ от чл. 71 (регулиране и защита на правата и свободите на човека и гражданина...регулиране и защита на правата на националните малцинства) се подразбира, че федералният законодател осъществява рамковото законодателство, в което определя общите принципи на правата и свободите на човека и гражданина и националните малцинства. На следващия етап се включва законодателният (представителният) орган на субекта на федерацията, който приема съответните актове в конкретизиращ режим, детайлизиращ законодателството. По този начин регионалният законодател осигурява изпълнението на съответния федерален рамков закон.

По-нататък възниква въпросът за изпълнението на конкретизиращите закони на субекта на федерацията. Ясно е, че на първо място изпълнителните органи на властта на съответния субект на федерацията са длъжни да изпълняват тези закони. Но и териториалните подразделения на федералните органи са свързани с нормите на конкретизиращите закони, приемани от

законодателния (представителния) орган на субекта. И те са задължени да ги изпълняват поне дотогава, докато не бъде оспорена и доказана антиконституционността им.

Накрая, контролните функции също подлежат на разграничаване. Контрол върху рамковото законодателство на федерацията и конкретизиращото законодателство на субектите на федерацията има право да осъществява само Конституционният съд. Контролът по изпълнението на конкретизиращите закони обаче може да бъде „разпределен“ в няколко режима. Така например в режим на предварителен и/или вътрешен контрол съответните органи на субекта на федерацията самостоятелно осигуряват стриктното изпълнение на собственото законодателство. От друга страна, в режим на последващ и/или външен контрол надзорът се осъществява от упълномощените органи на федералната власт.

Между режима на компетенции на РФ и режима на нейната съвместна компетенция със субектите на федерацията няма ясно определен модел на взаимодействие. Понякога е необходимо да се реализира най-напред режимът на съвместна компетенция, преди да се появи възможност за преминаване към режим на собствена компетенция на федерацията. Според т. „г“ на чл. 72 (разграничаване на държавната собственост) и т. „д“ на чл. 71 (федералната държавна собственост и нейното управление) федералният законодател отначало съвместно със законодателния (представителния) орган на субекта на федерацията трябва да разграничи режимите на собственост и едва след това встъпва в действие т. „д“ на чл. 71.

Реализирайки своите полномощия в рамките на предмета на компетенции, посочен в т. „д“ на чл. 71, федералният законодател приема рамковия (моделния) закон за общите основи за разграничаване собствеността на федерална и регионална. Предвид спецификата на регулираната материя федералният рамков закон за собствеността обаче ще съдържа и някои специализирани положения (например за собствеността на Министерството на пътищата и съобщенията). Законодателните (представителни) органи на субектите на федерацията конкретизират рамковия (моделния) федерален закон съобразно съответната теория.

По този начин посочените от конституцията норми допускат фактически два режима на федерална собственост: универсален и специален. Първият може да бъде регулиран още в рамковия закон и действа еднакво и непрекъснато по цялата територия на федерацията „екстратериториално“, т. е. без връзка с особените режими на собственост, установени в едни или други субекти на федерацията. Вторият носи специален характер, т. е. по необходимост е въвличен в правното поле на съответния субект на федерацията, например Калининградска област, Татарстан, Сахалинска област и т. н. Този режим на федерална собственост може да бъде напълно урегулиран само посредством конкретизиращото законодателство на съответния субект на федерацията.

Управлението на федералната собственост в „екстратериториален“ режим (например собствеността на МПС – Министерството на пътищата и съобщенията) се осъществява изключително от федералните органи, а управлението на федералната собственост в специален режим, т. е. в изпълнение както на рамковия федерален, така и конкретизиращия регионален закон – и от териториалните подразделения на федералните органи на изпълнителната власт, и от органите на изпълнителната власт на съответния субект на федерацията.

Контролът върху стриктното управление на „екстратериториалната“ федерална собственост и надзорът за специалния статут на „вътрешнотериториалната“ федерална собственост са прерогатив на федералната власт. Контролът по управлението на „специалната“ федерална собственост може да се осъществява в посочените по-горе режими на предварителен и/или вътрешен контрол, а също последващ и/или външен контрол.

◆◆◆

МАТЕРИАЛИ

◆◆◆

ДЪРЖАВНОТО УСТРОЙСТВО В ДОРЕВОЛЮЦИОННА РУСИЯ. РЕФОРМИ И СТАТИКА (КРАТКА РЕТРОСПЕКЦИЯ)

Ретроспективният обзор на тази грандиозна тема неизбежно носи най-общ характер. В основата му е опитът да се даде ясна представа за най-важните моменти на дългия и тежък път на изграждането на съвременна Русия. Очевидно е, че за да се постигне тази цел, трябва да се намери нужната отправна точка на хронологическата скала; да се отделят най-важните етапи на този процес в съответствие с неговите закономерности и да се определят направлението, основните черти и характерните особености на кардиналните преобразувания на всеки от тях.

Началото на пътя

Неведнъж изразяваната в нашата историография гледна точка по отношение историята на Киевска Рус (IX-XII в.) като за очевиден, завършен цивилизационен цикъл,* ни се струва убедителна. Татаро-монголското нашествие (1237-1240) слага край на тази ярка и увлекателна страница от историята и поставя началото на принципно нов етап – историята на Московската Рус, от която органично и последователно израства Руската империя, а след това и Съветската държава. Дали нашето време е заключителен етап от този грандиозен исторически цикъл или принципно ново начало ще решават нашите потомци...

На практика се налага да се започне от нулата: в резултат на татаро-монголското нашествие Рус се оказва в ги-

* Най-ярко и последователно – Л. Н. Гумильов

белно положение, аналог на което трудно може да се намери в световната история. Загубвайки своите най-плодородни и перспективни в стопанско отношение югозападни и западни земи, завзети от Литва и Полша (по-късно, през XVI в., в резултат на съюза между тези две държави възниква мощната Реч Посполита), тя е изтласкана в североизточния затишен край на Европа, в дивите гори и блата. Също като почвата и климатът там е суров – рязко континентален, със сурова зима и знойно, често пъти сухо лято; по отношение амплитудата на средните температури зимата и лятото в Московската Рус въобще нямат аналози. На тези ширини условията за земеделско стопанство са по-лоши само в Сибир (там то въобще не е съществувало чак до присъединението на този регион към Русия).

Същевременно Рус се крепи само на земеделието – при цялата оскъдност на плодовете му. На нейна територия няма никакви особени природни богатства; пътищата към плавателните морета (Балтийско, Черно, Каспийско) са препречени от враговете съседи, а по това време (XIII в.) в североизточната част има повече от тридесет относително големи, малки и миниатюрни владения, чиито князе враждуват помежду си. Победителите монголци, създали в съседство с Поволжието мощна държава – Златната орда, налагат своето робство, изиграло съдбоносна роля в нашата история. От една страна, те умело поддържат съществуващия в Русия политически хаос, насъсквайки един срещу друг стремящите се към надмощие князе; от друга – непрекъснато събират данъци от руските земи. По този начин се нарушават, стават невъзможни естествените процеси на политическа стабилизация и стопанско развитие. За излизане от това наистина бедствено положение е трябвало да се търсят някакви особени, извънредни начини.

Московските князе успяват да го постигнат. Нашата задача не е нито да изясним причините, поради които владетелите на това отначало нищожно малко владение се извисяват над другите уж по-могъщи князе, нито да разкажем как пос-

тепенно – понякога с неимоверна хитрост и ловкост, понякога с ненадейни (често пъти в гръб) удари по своите врагове те решават тази наглед нерешима историческа задача. Ще отбележим само, че в продължение на четвърт хилядолетие (от края на XIII до началото на XVI век) московските князе упорито и последователно трупат сили и присъединяват към своето княжество земи, попаднали под монголско иго. Колкото повече набират сила, толкова по-смело започват да се борят със Златната орда.

И двата процеса – обединението на земите и борбата с игото – завършват на практика едновременно, по времето на Иван III. През 1478 г. пада Новгород, през 1485 г. е присъединено Тверското княжество – главен противник на Москва по пътя към създаването на единна държава. През 1480 г. след знаменитото „стоене“ на река Угра Иван III престава да плаща данък на Ордата, а неговият син Василий III вече сам властно се намесва в татарските работи.

Именно тези князе и техните най-близки приемници полагат основите на новото държавно изграждане.

Московската Рус: период на „органично развитие“ (края на XV – XVII в.)

Още през миналия век историците с основание отбелязват, че повечето феодални княжества напомнят не толкова на държавни, колкото на стопански образувания – вотчини.* За тяхното управление не се изисквали постоянно действащи държавни структури; за защита на границите им е можело да се мине с относително скромни въоръжени сили.

По-голямата част от възникналите проблеми феодалният княз решавал с помощта на своята дружина. Основната нейна част – така наречената младша дружина, или редови воители –

* В старата Русия рогова наследствена поземмена собственост – Б. гр.

той издържал за своя сметка. Членовете на „старшата дружина“, или болярите, освен това получавали и вотчини – земи в наследствено владение, ставайки по този начин едри феодални владетели. Те образували около княза постоянен действащ съвет – Болярска дума. Опирайки се на дружината, князът управлявал своето владение, събирал данъци, защитавал се от враговете, предприемал походи срещу тях...

В края на XV – началото на XVI в. количествените изменения – обединението на много земи под властта на московските князе, ги кара да търсят качествено други начини за управлението им. Пред московска власт възникват нови задачи, които могат да се формулират по следния начин.

Първо, тези многобройни земи трябвало да се свържат, и то много здраво, в едно. Защото при натуралното стопанство всички те били икономически самостоятелни и лесно се оправяли един без друг. За разлика от Европа процесът на създаване на единно икономическо пространство в Русия е вторичен. Реално той започва едва към края на XVII в. Още повече нараства ролята на единната за цялата новородена московска държава стабилна и доста строго централизирана система на управление. Без нея това огромно пространство би могло отново да се разпадне.

Второ, пред държавата неизбежно изникват принципно нови външнополитически и съответно военни задачи. Сега вече тя трябва не да се отбранява, а да напада – да си пробива път към моретата, към плодородните земи, от които земеделската Рус за векове е изтласкана от степните жители номади, да овладява оживените търговски пътища...

Тези задачи не могат да бъдат решени с помощта на традиционно неголямата княжеска дружина. От края на XV – началото на XVI в. московските монарси започват да създават ново държавно управление и нова войска. Но веднага се сблъскват със сериозни препятствия – стремейки се към максимална централизация и единовластие, те срещат съпротивата и на местното население, свикнало да живее по свои обичаи, и на болярството, свикнало да покровителства княжеската власт. А то е

сериозна сила. Разполагайки с наследствени земи, основно богатство по това време, боярите са значително самостоятелни, независими от монарсите. Докато населението по места често пъти се съпротивлява на централната власт, те с всички сили се стремят да я удържат под свой контрол и да я използват за собствените си интереси.

Московските монарси имат нужда преди всичко от опора. Необходими са им множество надеждни и предани изпълнители на тяхната воля и в центъра, и по места. От края на XVI в. московската държавна власт започва целенасочено да създава чиновническо съсловие – дворянство. Това е един грандиозен акт, който има не по-малко грандиозни последици.

Защото за да служи вярно, цялото съсловие е трябвало да бъде на държавна издръжка. А както и преди, държавата не е разполагала с толкова средства – парите в хазната постоянно недостигали: оскъдните земи, събрани под единната власт на Москва, не станали от това по-богати и по-плодородни. Затова пък сега били много и постепенно ставали все повече; те – според уместното определение на В. О. Ключевски – за дълго време представлявали единственият реален капитал на московските князе.

Земя започнали да дават за подsigуряване на служба. Именно за подsigуряване: получавайки от властта имение, стопанинът помешчик бил длъжен да служи „с коне, люде и оръжие“ – т. е. не само при първото нареждане да е на служба, но и да се снабди за своя сметка с боен кон и оръжие, да доведе със себе определен брой пеши ратници. Оскъдните реколти, ниските цени на зърното (със земеделие се занимава преобладаващата част от населението, повече или по-малко самоосигуряваща се с всичко необходимо) и непрекъснатото отсъствие на стопанина по служба – всичко това било тежко изпитание и ако не го издържи, помешчикът неизбежно губел земята и излизал от своето относително привилегировано съсловие. За да избегне това, му се налагало ще – не ще да изстисква максимума от работещите за него земеделци.

Между другото, въпреки изобилието на земи в Русия е имало относително малко хора. Естествено, свободните земи привличали като магнит онези, които не били доволни от вече усвоените. Но ако някой се плашел от целината – южните, отворени за номадите степи или заволжските горски дебри, той можел да си потърси късмета и на обетованата земя, преминавайки от стопанин към стопанин, от дворянското поместие към боярската вотчина. Както отбелязва С. М. Соловьев, земеделците по онова време представлявали „течно тяло“ – колкото повече го притискаш, толкова по-бързо изтича...

Това положение заплашвало със стопанско разорение и социална гибел много, ако не и повечето от помещиците. Естествено, че те изнемогвали, и също така естествено е, че властта чула техните вопли. Не е могла да не ги чуе. Защото самата тя съзнателно и целенасочено е създавала дворянското съсловие като своя най-сигурна военна и социална опора и трябвало да се грижи за неговото поне относително благоденствие. От края на XV в. свободата на земеделеца да се придвижва в търсене на по-добра участ започва да се ограничава и постепенно стига до нулата – знаменитият Сборник закони от 1649 г. окончателно забранява на селяните да се местят от едно място на друго.

Структурирайки „течното тяло“, закрепостявайки селячеството, държавата постига наведнъж две цели. Първо, осигурява на дворянина-помещчик работна сила, която той можел да експлоатира до пълно изтощение, и съответно има основание да разчита той да служи като военен що-годе сносно. Второ и не по-малко важно, трудовата маса започва да се контролира от дворяните – хора, служещи на монарсите, което значително облекчава и управлението на тази маса, и решаването на съдебните дела, и събирането на данъците. Държавата постепенно предава всички тези функции на помещиците, придобивайки в тяхно лице практически безплатни агенти на своята власт.

По този начин държавната „сграда“ през XVI – XVII в. стъпва върху мощния фундамент на крепостничеството. Кол-

кото до самата сграда, тя се строи доста по-дълго. Московската власт нямала в това отношение никакъв опит, движела се пипнешком, използвайки метода на пробите и грешките; дълго време се гнусела да използва опита на „еретическия“ Запад. Много време и сили отнемала борбата с болярството като цяло, и – с Болярската дума. Московските монарси бавно, но сигурно орязвали нейните права и пълномощия и постепенно я превръщали в пищен декор. На болярството монарсите противопоставяли все същото чиновническо дворянство – преди всичко по места; а в центъра – администрацията на „приказите“* (дякове и подячи**). Тази категория свои относително малобройни агенти на властта за разлика от дворяните взимали на заплата.

Първите „прикази“ започнали да възникват още в началото на XVI в., докато от купищата нови за младата държава дела се открояват повече или по-малко ясно едни или други категории: свързани с раздаването на поместия (Поместен приказ), с регистрация на дворянската служба (Разреден), с разглеждане на жалбите на населението – винаги многобройни (Челобитен), и т. н. Едновременно с подобни общодържавни „прикази“, занимаващи се с някоя от посочените категории, възникват и „прикази“, взимачи под свой контрол всички дела на една или друга новоприсъединена територия (Новгородска, Казанска, Астраханска).

Очевидно е, че подобна система предопределя неизбежното преплитане на функциите на общодържавните и териториалните прикази, а следователно – пълния хаос. Обаче през XVI в., когато приказите били относително малко, те работели доста успешно, особено след като през 50-те години на същия век избраната Рада на Иван Грозни ги обединява в единна система. Щатовете им по това време не се раздували (10-15 души на при-

* Учреждения, ведомства в Московска Рус – Б. пр.

** Началник и деловодител на канцелария в различни ведомства в Русия до XVIII в., ръководили работата на местните учреждения и приказите – Б. пр.

каз) и съдейки по всичко, се избирали много внимателно. Но през XVII в. системата на приказите се разраства неимоверно – всяка нова категория дела продължава да поражда нов приказ (имало например Записной приказ, който подбирал материали за създаване история на царстването на Алексей Михайлович; Аптечен приказ и т. н.). Към края на този век само големите прикази били около 40, а общо наброявали стотина. Едновременно с това се увеличавал и техният щат. Връзката с местните органи на властта била и оставала чисто номинална, изразявайки се в запитвания от горе и формални отговори от долу. Безкрайните жалби срещу „московското разтакане“, срещу невъзможността да се постигне бърз и последователен ход на делата, срещу рушветчийството и разнообразните злоупотреби са най-характерната черта за онова време. Жалват се всички – от последния крепостен селянин до самия цар (запазени са куриозни оплаквания на Алексей Михайлович от опърничавостта и неизпълнителността на дяковете). Системата явно се нуждаела от преустройство.

Още по-зле стоят нещата с местното управление, което също се е създавало безсистемно. След като различните владения влезели в състава на московската държава, те се преобразували в уезди; властта на местния княз се ликвидирала, неговото място заемал наместник – представител на великия Московски княз измежду родовите боляри, получаващ назначение за предишни заслуги (нещо като персонална пенсия). Властта на наместника малко отстъпвала на княжеската: той държал всички властни пълномощия (администрация, съд, данъци); не получавал заплащане от хазната, но затова пък имал право да се храни за сметка на местното население. Ако се вземе предвид, че наместниците се контролирали от центъра чисто условно, става очевидно, че подобна организация на местната власт предопределяла неизбежния произвол по отношение на населението. Жалби от този произвол имало постоянно, но отзвук в центъра практически не намирали.

Единственият опит да се видоизмени тази система е предприет от същата избрана Рада през 50-те години на XVI в. Съ-

дебните функции били отнети от наместниците и предадени на местни изборни люде – старейшини на губи.* При това Радата отменила и храненето, превръщайки поста на наместника от много доходен в относително почетен. Във връзка с това някои изследователи смятат, че се замисляла грандиозна реформа – пълно предаване на управлението по места на изборни органи, тясно свързани с местното население. Обаче вместо това в Рус била въведена опричината.** Когато всичко улегнало – след опричината, катастрофалната Ливонска война, Смутата,*** през XVII в. уездите вече се възглавявали от воеводи, които се отличават от наместниците от XVI в. само по названието. Молбите за назначаване за воевода в един или друг уезд се пишели пределно откровено – съсипах се, сиреч, охарчих се, на царска служба; дайте ми някой малък уезд, па макар и най-лошия, та да мога да се изхранвам...

И така, през XVI – XVII в. – московските монарси изграждат здравите крепостнически основи под държавното строителство. Достатъчно ясно в онова време се изразява общият стремеж на властта да постигне пълно единодържавие, да управлява страната изключително чрез своите агенти-изпълнители – служителите на приказите и чиновниците. Обаче и основните принципи на подобно управление, и съответните структури не са достатъчно разработени. Московските власти изграждали своята държава „органически“, а по-точно – по мудро-емпиричен път, опитвайки се да отгатнат неговите мечтани контури.

* Губа – териториален окръг в руската държава през XVI – XVII в., в пределите на който действа наказателната юрисдикция на старейшина на губа. Като правило съвпадала с волост, от сред ата на XVI в. – с уезд – Б. пр.

** Опричина – система от вътрешнополитически мерки при Иван Грозни 1565-1572 г. за борба с предполагаемото предателство на аристокрацията – масови репресии, екзекуции, конфискуване на земи и т. н. – Б. пр.

*** Смута – термин, означаващ събития от края на XVI – началото на XVII в. Епоха на кризата в държавността, тълкувана от редица историци като гражданска война. Терминът е въведен от руските писатели през XVII в. – Б. пр.

Петербургски период: „революция отгоре“ (XVIII – първата половина на XIX в.)

По много свои характеристики този период е естествено продължение на предходния. Пред властта стои все същият основен проблем, наследен от Московската Рус – върху крепостническия фундамент да се създаде съответна мощна административна система, която напълно да подчини страната на центъра, да позволи да се управлява като единно цяло, действено и резултатно (на този етап подобна задача изглежда още по-актуална, тъй като Русия се превръща в империя, става многонационална страна, включваща в себе си Прибалтика, Украйна, Беларусия, Полша, Закавказието).

Обаче от времето на Петър I рязко се променят методите, с които властта се стреми да постигне своята цел. В това отношение Херцен е абсолютно прав, когато нарича великия преобразувател „революционер на трона“. Много последователно продължавайки делото на своите предшественици, Петър Първи действа далеч по-радикално. За разлика от тях той явно презира „органиката“, не се страхува безпощадно да руши това, което смята за отживяло, изкуствено да ускори историческия процес, натрапвайки му своята мощна воля. Но, повтаряме, целите на Петър I и неговите приемници на този етап остават предишните – с общи усилия те нагаждат самодържавно-бюрократичната система към крепостната основа...

Ако забраната за преселване от 1649 г. носи по-скоро декларативен характер, след като провежда преброяване според броя на хората (преди това преброявания се правели според броя на селските домакинства) и въвежда паспортната система, Петър I приковава селяните и занаятчиите в крепостната система и вписва всеки от тях към определено му място. Той изгражда върху крепостната основа и промишленото производство, позволявайки на собствениците на манифактури да купуват крепостни и да ги използват като работници.

От друга страна, издавайки през 1714 г. указ за единонаследието, Петър I предоставя като наследствена собственост

именията (а заедно с тях и крепостните) на дворяните – така ги изравнява с боярите и унищожава съсловието на последните – те сякаш „потъват“ в дворянството. Но тази мярка по никакъв начин не отслабва зависимостта на дворянството от държавата, напротив – дворянската служба става по-интензивна, отколкото преди.

Също толкова решително действа Петър I и в сферата на държавното строителство. За десетилетие и половина той напълно преобразува цялата система на управление: закрива Боярската дума и я заменя със Сенат, вместо стотина прикази създава система от 12 колегии, провежда ново административно-териториално устройство на Русия – страната се разделя на губернии, те – на провинции, а последните – на уезди.

Трябва веднага да отбележим обаче, че в никакъв случай не бива да надценяваме Петър Първи като съзидател, както често се прави. Като разрушител той изглежда много по-убедително. Енергията на преобразувателя е поразителна: той сътворява маса неща, но ги твори набързо, на черно, приблизително... Практически всички органи, създадени от него, се оказват нежизнеспособни.

На Сената например са предоставени много от най-важните функции: той управлява страната в отсъствието на царя, той решава и бюджетните въпроси, той отговаря за назначаването на важни постове, но неговите права и пълномощия не са определени точно. Веднага след смъртта на царя този орган се превръща в послушна играчка в ръцете на различни фаворити. Колегиите (макар функциите им да са разделени по-точно, отколкото при приказите) напълно запазват един от основните пороци на своята система – липсата на ясно регламентирани връзки с местните органи на управление. Още в средата на XVIII в. те започват да се разпадат, а към края на века са вече напълно недееспособни.

Може би най-несполучлива е губернкската реформа. Административно-териториалното деление е проведено напълно произволно. Средното ниво – провинциите – се оказва съвсем излишно и през втората половина на XVIII в. е ликвидирано. А пет-

ровският губернатор е подобие на наместника от предишните времена: същият малък цар, който притежава неограничена власт и е изключително слабо контролиран от горе. Новата система за местно управление функционира безобразно още по времето на Петър Първи – в редица случаи той бил принуден да праща по места военни отряди, за да въведе ред и да събере данъците.

Така че приемниците на реформатора са принудени да създават системата на държавно управление наново – във всеки случай им е оставено достатъчно място за творчество... Макар че не сполучил кой знае колко в създаването на една реална система на управление, Петър I максимално укрепил нейната крепостна основа и успял за повече от двеста години напред да определи най-важните принципи за нейното функциониране: строга йерархия при назначаването на всички „функционери“, изплащане на техните заплатите от хазната, също толкова строга йерархия и постоянна отчетност на по-нисшите пред по-висшите и т. н. Най-важна обаче е пълната победа на принципа на личната заслуга над стария принцип за знатност и потекло. Таблицата за ранговете, учредена през 1722 г., представлява стълбица с четиринадесет стъпала (рангове), по която трябвало последователно да се изкачва всеки, който желае да направи кариера както във военния, така и в цивилния живот. С други думи, бюрократичните начала на държавната служба при Петър Първи са били категорично утвърдени.

А самото самодържавно-бюрократично устройство било създадено от неговите приемници на два етапа.

През 1775 г. Екатерина II провежда нова губернска реформа, създавайки в страната унифицирана и напълно дееспособна система от местни учреждения. Провеждайки ново, значително по-разумно административно-териториално деление, тя разгръща това строителство на две нива – в губерниите и в уездите, със стремежа колкото може по-тясно да ги свърже едни с други. При това в основата на реформата заляга доста органично възприетият на Запад принцип за разделение на властите.

Като формален „стопанин“ на цялата губерния губернаторът реално се занимава с административното управление и се намесва в другите сфери само в случай на крайна необходимост. Той осъществява своите функции с помощта на губернкската управа. В уезда непосредствен агент на губернаторската власт е капитан-изправникът с няколко помощници (заседатели). Характерно е, че за разлика от всички останали чиновници тези са избирани измежду местното дворянство, което още повече сплотява формалните агенти на висшата власт (чиновниците) и неформалните (дворяните-помещици). Разпределянето и събирането на данъците в губерниите се ръководи от специална Финансова палата начело с председател (обикновено същият е и вицегубернатор). На уездно ниво с тези неща се занимава подчиненият на палатата уезден ковчежник. Точно по същия начин функционират съдебните органи, като губернкският съд е висша апелационна инстанция за уездния. Тази реформа напълно се налага и по времето на Екатерина Втора, и в историческа перспектива. С незначителни промени подобна система от органи на местното управление съществува до 1917 г.

По този начин, върху крепостния фундамен, подготвен от нейните предшественици, Екатерина II много умело изгражда първите долни етажи на самодържавно-бюрократичната система на управление. Зданието достроява нейният внук Александър I.

„На дните Александрови прекрасното начало“, възпято от Пушкин, е знаменателно преди всичко с това строителство. През 1802 г. с два указа – за учредяване на министерствата и за правата на Сената – младият цар завършва многовековното (за повече от три столетия) дело на своите предшественици.

Министерствата, заменили овехтелите колегии, в положителен аспект се отличават от тях по ред показатели. Първо, колегиалният принцип (всяка колегия се управлява от съвет начело с президент и вицепрезидент) е заменен с принципа на едноличната власт и също толкова едноличната отговорност на всеки отделен министър. Второ, при определяне сферата на дей-

ност на всяко министерство функционалното деление се провежда много по-точно и най-вече – по-разумно, отколкото в случая с колегиите. Точно тогава се появяват добре известните ни МВР, Министерство на финансите, Министерство на правосъдието и т. н. И накрая (което може би е най-важно), за първи път в цялата история на Русия централните органи за управление са реално обвързани с местните. По това време се създава, а малко по-късно при М. М. Сперански се поправя така наречената линейна система – губернаторите стават чиновници на МВР, назначават се след представяне от съответния министър, от него получават указания, пред него се отчитат – точно както капитан-изправникът получавал указания от губернатора и отговарял за дейността си пред него. По аналогичен начин през цялата страна се прокарват линиите на Министерството на финансите – през Финансовата палата до уездния ковчежник, и на Министерството на правосъдието – през губернските и уездните съдилища.

Колкото до Сената, той е сякаш извън тази стройна и унифицирана система – поставен е отделно, за да я контролира от позициите на спазване на законността (можем да направим една много условна аналогия с Конституционния съд). Именно от тези позиции Сенатът анализира отчетите на министрите, с които те са длъжни ежегодно да се представят пред него; именно от тези позиции действат сенатските ревизии, изпращани в случай на необходимост в централните и местните учреждения. Освен това Сенатът става висша апелационна инстанция за руските съдилища.

Така към началото на XIX в. самодържавно-бюрократичната система на управление най-после е уредена. Тя е разгърната и детайлизирана окончателно от Николай I – един изключителен самодържец. Със своето крайно авторитарно възприятие за света той носи цялата отговорност за всичко, което става в страната. Той възприема органите за държавно управление чак до губернията, уезда, волостта, до последния жител като свое естествено, едва ли не органично продължение.

В идеалния му вариант всичко това представлява след-

ната картина. Всеки ден император Николай Павлович се среща със своите министри и други представители на централните органи за управление, изслушва техните съобщения и пределно ясно изразява волята си по всеки конкретен повод. В съответствие с царските указания в министерствата се разработват така наречените входящи книжа – не по-малко точни препоръки за конкретните изпълнители на царската воля, да речем, в Тамбов, Калуга, Харков или Тоболск. В губернските управи и финансовите палати тези книжа „се усвояват“ и въз основа на тях се изготвят съответните нареждания за изпълнителите на губернско ниво – капитан-изправниците и ковчежниците. Те на свой ред „притесняват“ непосредствено помещиците, за които Николай I казва: „Аз имам сто хиляди безплатни полицейски началници“ (спокойно би могъл да каже „бирници“ или „съдии“). А след това в съответствие с постигнатите резултати, започва обратният поток, вече на „изходящите книжа“: капитан-изправникът се отчита пред губернатора, той – пред министъра, министърът докладва на царя... Процесът е непрекъснат и което е немаловажно – унифициран. Националните особености се разглеждат като нещо чисто етнографско: Тифлиската или Виленската губерния се управляват на общи основания с Московската или Калужката. (Изключение прави забравеното и от бога, и от царя Велико Финландско княжество, притежаващо доста широка автономия. Подобна автономия при Александър I има и Полското царство, но след въстанието от 1830 г. Николай I подчинява Полша на общата система на управление.)

По този начин цялостната единна, строго централизирана система на самодържавно-бюрократичното управление, неразривно сраснала се с крепостната система, е създадена окончателно в началото на XIX в. и заработва с пълна сила през 1820-1850 г. Сега вече може да се живее спокойно, но ... Навремето Хегел справедливо отбелязва: постигането на желаното обикновено не носи удовлетворение, защото винаги е свързано с неизбежния преход към новото, неизвестното, към онова, което до някое време се е спотайвало вътре в постигнатото...

Време на реформи (1861-1917 г.)

Великият философ е наистина прав, защото идеята за държавното преустройство на нови основи назрява по времето, когато старата, дълбоко бюрократична, току-що създадена система за управление още не е добре уредена.

Основните идеи, свързани с подобно преустройство, са изложени в прочутия „План за държавно преобразуване“, написан от М. М. Сперански по предложение на Александър I през 1808-1809 г. Ние, естествено, нямаме възможност що-годе подробно да осветлим въпроса за причините, накарали самодържеца да помисли за отказ от строго авторитарната бюрократична система на управление. Ще отбележим само, че наред с различните западни влияния и общата „хуманитарна“ насока в съзнанието на този необикновен монарх за кардинални преобразувания на държавния строй са го карали да се замисли и съображенията за сигурност. С огромния брой сполучливи и несполучливи дворцови преврати XVIII век ясно показва, че държава, в която всички нишки на управлението са събрани в едни ръце, е извънредно уязвима.

В своя „План...“ Сперански, един от изтъкнатите администратори-практици в историята на Русия и може би най-забележителният администратор-теоретик, разглежда тази система на управление, създадена в Русия в началото на XIX в. и в регламентирането на която самият той е взел дейно участие, като напълно разумна, нещо повече – като абсолютно необходима, защото свързва в едно територии, населени с различни народи, позволява ясно да се разберат и да се претворят в живота общодържавните интереси, осигурява целостта на империята. Тя се нуждае от по-нататъшно усъвършенстване, но е абсолютно невъзможно да бъде избегната – в противен случай държавата ще се разпадне. В същото време тази система по мнението на Сперански е непълна, едностранна, вземаща под внимание изключително интересите на центъра, т. е. общодържавните, и напълно игнорираща интересите на регионите и местните, т. е. интересите на основната маса от населението

Сперански смята, че съществуващата административно-бюрократичната система на управление, формирана от горе чрез назначения и съответно насочена към изпълнение на указанията от централните власти, трябва да бъде допълнена с принципно друга – формирана от долу чрез избори и съответно отстояваща интересите на своите избиратели. Сперански предлага на всички административно-териториални нива (във волостите, уездите и губерниите) да се създадат унифицирани органи – Думи, избираеми от местното население. В думските избори на ниво волости, произвеждани въз основа на имуществения ценз, трябва да участват представители от всички слоеве на населението освен крепостните. Той определя функциите на новите органи пределно ясно: събирайки се веднъж на три години, Думите избират членове на управите, на които предстои да ръководят местното земско стопанство до следващото събрание; да контролират местните доходи и разходи; да издигат свои представители във „висшестоящата“ Дума (волостната – в окръжната, окръжната – в губернкската).

Според тази идея те трябва да се оглавяват от Държавната дума, съставена от „гласни“, * издигнати от губернкските Думи. Сперански предлага като оглавяваща стройната система от органи за местно самоуправление Думата да има и законодателна дейност – естествено, в най-тясно сътрудничество с царската власт. На царя е оставено правото на законодателна инициатива и окончателно решение – дали законопроектът да стане закон или не. Реформаторът предлага да се създаде Държавен съвет – нещо като консултативен орган към монарха, който да му дава конкретни препоръки по повод на един или друг законопроект, предложен от Думата.

„Планът...“ на Сперански, който през 1809 г. след нарочно допуснато от Александър I „изтичане на информация“ започва да се предава от ръка на ръка сред висшите сановници и столичната аристокрация, предизвиква изключително раздражне-

* Изборни членове на земски събрания и градските Думи в Русия от втората половина на XIX в. – Б. пр.

ние – тези кръгове никак не желаят да настъпят каквито и да било принципни промени. Тъкмо те обаче са силата, която реално влияе на царя. През 1812 г., в навечерието на Отечествената война, несполучилият реформатор е заточен, без да получи никакви обяснения. От целия му грандиозен план е осъществено само едно, може би най-малко принципното предложение; през 1810 г. е учреден Държавен съвет, чиито членове, обиграни сановници, трябва да изказват своите съображения по повод предлаганите от императора законопроекти. От гледна точка на техниката на бюрократичното управление създаването на подобен орган е напълно закономерно, но не води до никакви кардинални промени в държавния строй.

Ясно е, че „Планът...” е преждевременен за една страна, където основната маса от населението е в положение, подобно на робството. Тъкмо това състояние трябва да бъде променено най-напред, но за отмяна на крепостното право Сперански дори не споменава. Не по-малко очевидно е обаче, че този план е перспективен. Неслучайно впоследствие в продължение на повече от половин век се правят опити той да бъде претворен в живота.

„Времето” на Сперански идва доста по-късно – след отмяната на крепостното право през 1861 г. Без да се впускаме в подробно описание на причините, породили това грандиозно събитие, ще отбележим само, че крепостната система, без никакви съмнения, осигурява на Русия ред (в полицейския смисъл) и определена стопанска стабилност, но затваря всички пътища към нормално, последователно развитие и в политическата, и в икономическата сфера. Именно през втората четвърт на XIX в. – годините на най-високо развитие на самодържавието, крепостната система, върху която то се крепи, окончателно рухва.

Историците смятат за неуместно да определят този период със страшната дума „криза” – в страната цари полицейски ред, крепостното стопанство продължава да изхранва населението, крепостните манифактури – да осигуряват с всичко необходимо държавата, армията, флота... За характеризиране на

създалото се положение напълно подхожда до болка познатото понятие „застой“. Кримската война ясно показва доколко сме изостанали от западноевропейските държави – трябва да се превъоръжим, да създадем нов флот, да строим железопътни линии и т. н. Налагат го общодържавните интереси, а следователно те налагат и отмяна на крепостното право... В много сложна историческа обстановка и преодолявайки съпротивата на дворянството и на значителна част от висшата бюрокрация, с подкрепата на малобройна група либерално настроени сановници Александър II успява да подготви и проведе селската реформа.

Но това неизбежно се превръща в началото на края на тази грандиозна самодържавно-бюрокралична система на управление, създавана с векове, тъй като се премахва нейната основа... Още през 1864 г. правителството провежда земската реформа, представляваща по своята същност претворяване в живота на „Планът...“ на Сперански, но в орязан и обезобразен вид.

Удар се нанася най-напред по структурата на предполагаемите органи: земствата се създават само на две нива – уездно и губернтско. По този начин, „земското здание“ е лишено както от фундамента – нисшите волостни земства, така и от покрива – общоруския представителен орган, който като предполагаемата от Сперански Държавна дума достойно би могъл да оглави системата на органите за самоуправление. Това, от една страна, неизбежно откъсва системата от „земята“, от всекидневните най-насъщни нужди на местното население, а от друга – я лишава от възможността да действа като едно цяло, да представлява интересите на „земското“ (нечиновическото) население на Русия.

По отношение на организацията на изборите също е направена крачка назад в сравнение с предложенията на Сперански. В основата им е заложен не имущественият ценз, а чисто феодалната система на куриите, т. е. групировките от избиратели по съсловия, съобразено така, че представителите на дворянството в земските органи да са относително мнозинство спрямо селяните и градското население.

Прави впечатление и ограничеността на земските компетенции; властта настойчиво подчертава, че техните функции се определят изключително от местните (предимно стопански) работи; никакви проблеми от общ характер не подлежат на обсъждане в събранията.

И все пак при всичките тези напълно очевиден недостатък, рязко критикувани още от съвременниците им, земската реформа е възприета с напълно разбираем ентузиазъм. Защото самият факт на създаването на система от изборни органи на самоуправление, дори и в орязан вид, означава едва ли не начало на кардинални промени. Свършва всевластието на бюрокрацията, появява се възможност за реална самостоятелна дейност на населението в името на собствените му интереси. През 60-те години на XIX в. в обществените кръгове съществува убедеността, че това е само началото на процеса, че държавата последователно ще се преустройва по нов начин, че управляващата бюрокрация започва да търси пътища за сътрудничество с обществото и народа. Така сградата на земството ще стъпи върху здрав фундамент. Именно през 60-те години на XIX в. в Русия за първи път започва сериозно да се говори за конституция, неизбежно породена от земската система.

Всички тези надежди обаче са напълно илюзорни. Както твърде скоро става ясно, през 1864 г. властта е вложила в плана на самоуправлението максимума от това, на което е била способна. Цялата по-нататъшна политика на царското правителството спрямо земската система има само една цел – максимално да скове дейността на земските органи, като ги постави под пълния контрол на местната администрация (преди всичко на губернаторите) и ги превърне в немошен придатък на губернското управление.

По принцип тази позиция на самодържавната власт е напълно разбираема и посвоему оправдана, макар и безперспективна в исторически смисъл, защото самодържавието не желае да се откаже от себе си... В същото време създаването и последователното развитие на самоуправлението по места неизбежно

но довежда до включването му при решаването на общодържавните въпроси – с други думи, до конституция.

Крахът на крепостната система, върху която се е базирал самодържавно-бюрократичният строй, освобождаването на населението от прикрепване към едно определено място, разрастването на градовете, развитието на промишленото производство – накратко казано, целият ход на историческия процес неизбежно предполага подобно развитие на събитията. И неслучайно през първите десетилетия след реформата до Александър II, а след това и до неговия син и наследник Александър III биват изпращани много бележки не само от либералните, но и от доста консервативно настроени дейци, в които те апелират самодържците да се съобразят с променената ситуация и в интерес на стабилизирането на положението в страната да направят отстъпки – под една или друга форма да включат в законодателната дейност народни представители.

Самодържавието обаче, на което не достигат усет и сили да отмени крепостното право, не успява доброволно да се самоограничи – да се откаже от обичайната и привлекателна безгранична власт както в центъра, така и по места. Към края на XIX – началото на XX в. земствата са обезобразени до неузнаваемост и загубват всякаква популярност сред населението. Тъкмо затова те безследно изчезват през октомври 1917 г., без изобщо да са изиграли онази стабилизираща роля, която напълно е била по силите им при едно правилно и последователно развитие.

Колкото до прословутия „руски парламент“ – Държавната дума, тя, както знаем, все пак се появява, но под такава форма и при такива обстоятелства, които изобщо не отговарят нито на първоначалните намерения на Сперански, нито на надеждите на земските либерали. Трябва да отбележим, че в края на XIX – началото на XX век последните забележимо се активизират и неведнъж се обръщат към правителството с молба да им позволи да създадат нещо като координационен орган за цялото земство или поне редовно да провеждат общоземски конгреси. Самодържавно-бюрократическата власт възприема всички тези

молби-прошения като предизвикателство към самата нея, като стремеж на опасен противник да подкопае из основи авторитарния държавен строй.

По принцип съображенията са напълно основателни. Нелучайно в известната бележка по този въпрос до монарха един от най-значимите държавни дейци на Русия – С. Ю. Витте, много убедително доказва, че докато в страната съществуват земствата, те неизбежно ще се стремят да участват в решаването на въпросите от общодържавен характер, с други думи – към конституционен строй. Оттук неизбежно възниква алтернативата или да се ликвидират земствата, като се възстанови пълновластието на самодържавно-бюрократичната система на всички нива, или нейното видоизменение да продължи не само по места, но и в центъра, да се направят определени отстъпки, да се търси сътрудничество със земците не само в уреждането на местните работи, но и в управлението на Русия като цяло. При това условие непримиримият враг би могъл да се превърне в мощен съюзник. Но за целта самодържавно-бюрократичната власт е трябвало да се освободи от самата себе си, да се откаже от присъщия си стремеж да държи всичко и всички под свой контрол.

Тя не избира нито един от двата варианта, при което се получава нещо средно: постоянно „слягане“ на земската общественост, дълга и изтощителна борба с нея на всички нива и в крайна сметка – озлобяване на хората, които първоначално са се стремили към спокойна позитивна дейност. Сега тяхното съзнание, а после и дейността им се революционизират.

В началото на ХХ в. в страната се натрупват изключително сериозни проблеми: селска малоимотност, крайно ниско ниво на работните заплати, потисничество върху многобройните националности, населяващи Русия, и прочее. На устата на всеки е категоричният лозунг: „Долу самодържавието!“. Държавният строй е възприеман като основно бедствие и тъкмо с неговия характер се свързват всички други проблеми.

Под този лозунг избухва и първата руска революция, породила Държавната дума. На знаменитото ленинско клише „Ли-

бералните реформи са страничен продукт на революционната борба“, разбира се, в никакъв случай не бива да се придава универсален характер, но исторически за Русия от ХХ в. това твърдение е абсолютно вярно. Властта предприема абсолютно необходимите и неизбежни по своята същност отстъпки само от много голям страх. Николай II подписва небезизвестния Манифест от 17 октомври 1905 г., по силата на който през 1906 г. е свикана Първата Държавна дума. Това става в разгара на всеобща политическа стачка, която всеки момент е можела да прерасне в също толкова всеобщо въстание. Следователно от самото начало „парламентът“ се учредява недобросъвестно – не за сериозна позитивна работа, а от чисто тактически съображения – да се попречи на революционната вълна и на масите да бъде вдъхната надежда за мирно решаване на всички въпроси. Авторът на Манифеста Витте утешава царя, че това е тактическа отстъпка, че взаимоотношенията между Думата и царската власт могат да се „организируют“ без никакви последствия за нея, на което Николай II пророчески отговаря: „Не ме утешавайте, Сергей Юлиевич, аз знам, че си създавам страшен противник.“

Тези негови опасения са вече достатъчно ясно изразена позиция. И наистина, макар че според текста на Манифеста Думата получава законодателни пълномощия, правителството прави всичко, за да ги сведе до нула. И. А. Горемикин, сменил Витте на поста правителствен глава, просто игнорира Думата и управлява страната така, сякаш в нея не съществува никакъв „парламент“. Достатъчно е да отбележим, че първият законопроект, който изпълнителната власт внася в Думата няколко седмици след като тя залочва работа, има откровено подигравателен характер – за „учредяването“ на оранжерия и пералня в един от руските университети.

Но Думата съществува реално... Е, тя съвсем не е това, за което мечтаят през ХІХ в., защото е създадена без никаква взаимовръзка със системата на органите за местно самоуправление. Изборите, проведени през есента на 1906 г., в разгара на революцията, преминават всъщност на партийна ос-

нова, в атмосфера, както би ни се сторило сега, на „най-разюздана агитация“. За да не компрометира своята „отстъпка“, властта е принудена да даде на населението достатъчно демократичен избирателен закон, който, макар и да запазва кюриалната система (както в земствата), предоставя повечето гласове на селяните. При това положение в Думата влизат най-радикално настроените депутати, които се стремят не да сътрудничат с властта, а да я свалят. Първата Дума веднага се превръща в арена на революционна, антимоноархическа агитация. Така че не може да става дума за никакво сътрудничество – нито от едната, нито от другата страна. В същото време, докато властта с доста твърди мерки се опитва да стабилизира положението си, Думата подготвя аграрен закон с най-радикално съдържание, който неизбежно трябва още повече да революционизира страната.

Властта, естествено, разпуска Първата Дума (царят има законно право на това) и в началото на 1907 г. е свикана Втората Дума. Тя е копие на Първата и по състав, и по настроение и е разпусната същата година и по същите причини – властта, която както и преди стои на принципно авторитарни позиции, не може да намери общ език с този депутатски състав, настроен дори не либерално, а революционно.

Към момента обаче обществено-политическата обстановка се е променила, и то принципно. Действайки с груба сила – наказателни походи, военнополови съдилища и пр., властта най-накрая побеждава революцията и поема нещата в свои ръце. При това положение десните – а по това време техният глас отеква силно и в него особено внимателно се вслушва дворецът – призовават Думата да се ликвидира, като се аргументират, че тя е плод на революцията, че е отстъпка, изтръгната от царя със сила.

През 1906 г. П. А. Столипин сменя Горемикин на поста правителствен глава и поема по друг път. За разлика от десните, които смятат революцията за резултат от злокобната агитация на евреи, поляци, други чужденци и на интелигентите и са на мнение, че силовите методи за борба с нея са единствено оп-

равдани, Столипин признава, че тя е плод на напълно реални проблеми в руския живот, и без да се отказва от най-жестоки репресивни мерки, предприема реформи (негово е знаменитото определение: „Революцията е болест не външна, а вътрешна и да се излекува само с външни лекарства е невъзможно“). Тази позиция определя и принципното му отношение към Думата: докато десните са убедени, че тя трябва да се ликвидира, той предпочита да я запази с все същата цел – да отклони масите от революцията. Един от неговите основни сътрудници – С. Е. Кржижановски, дори прави „паралел“ между Думата и канализацията, с помощта на която различните смрадливи нечистотии се изпращат където им е мястото. От своя страна Думата не бива да пречи на Столипин да провежда тази политика, която той смята за необходима.

Мечтаната цел е постигната чрез известна манипулация с избирателния закон. През зимата на 1907 г. той е променен така, че Третата Дума няма нищо общо с първите две. В социално отношение определяща роля в нея започват да играят т. нар. цензови елементи – едрите помешчици и буржоа; в партиен план Столипин и неговите сътрудници успяват да направят така, че в Думата да няма постоянно мнозинство. Отдясно са черносотенците* с различни оттенъци, настроени изключително към репресии; отляво – либералите-кадети и техните съюзници, готови да подкрепят реформите; в центъра – октябристите,** които с основание са наричани „Столипинска партия“. Те са готови да подкрепят своя негласен патрон и в репресиите, и в реформите.

По такъв начин още на първите заседания на Третата Дума без прекъсване се задейства така нареченото октябристко махало – резултатите от гласуването напълно зависят от позицията на центристите. Когато те гласуват (по указание на Столипин) с десните, се образува и побеждава деснооктябристкото

* Ултраарвакционери – Б. пр.

** Деснолиберална партия от чиновници, помешчици и едра търговско-промишлена буржоазия – Б. пр.

мнозинство; с кадетите – левооктябристкото. Тази Дума напълно отговаря на изискванията на Столипин. От една страна, той без ни най-малки затруднения прокарва чрез нея своите законопроекти както с репресивен, така и с реформаторски характер, т. е. тя „не му пречи“. От друга страна – левите мразят Столипин, сега не могат да го понасят и десните, а с още по-голяма неприязън те се отнасят едни към други. В Думата постоянно стават скандали, депутатите произнасят изобличителни речи, замерят се с различни предмети и т. н. – т. е. тя „ги отклонява“.

Не може да става дума за каквото и да е реално сътрудничество на държавната власт с Думата. Столипин действа напълно авторитарно (разумно или глупаво, успешно или не – това очевидно са въпроси от друго естество), а Думата му служи само за прикритие. Първоначално подобна политика изглежда основателна. Но в самодържавна страна, каквато по своята същност оставала Русия, авторитарността на премиера неизбежно се ограничава от авторитарността на самодържеца... А Николай II е с най-десни убеждения. Докато „горе“ отзвучава страхът от революцията, Столипин все по-често се сблъсква със съпротивата на монарха. Освен това за него се намира и една съвсем „конституционна“ юзда – Държавният съвет.

Този орган, създаден едновременно с Думата и със същата цел, каквато му отрежда Сперански, се състои от сановници, назначавани от царя, и от изборни, но изключително „цензови“ личности. Държавният съвет е безспорно десен, там изобщо няма „махало“. От 1910 г. Столипин все по-често започва да влиза в конфликт с този орган, където постъпват за обсъждане законопроектите, без усилие прокарани от него през Думата. С подкрепата на царя Държавният съвет практически блокира реформаторската дейност на правителствения ръководител и не му позволява да се разгърне напълно. Когато обаче през 1911 г. Столипин е убит, спират дори опитите за каквито и да било сериозни реформи. Цялото изобретателно създадено устройство на Третата Дума веднага губи смисъла си, тъй като е предвидено да работи за един конкретен човек. Приемниците на Столипин не могат дори да се сравняват с него...

Така че преустройството на създаваната с векове самодържавно-бюрократична система, реформите съобразно промените се след отмяната на крепостното право социално-икономически условия не успяват. Царската власт и либерално настроеното обществено движение, представляващи сериозна сила в следреформена Русия, вместо ползотворно да си сътрудничат, което по принцип е възможно, си подливат вода и се компрометират пред народа. В крайна сметка това положение се оказва добре дошло за относително неголямата, но крайно радикална групировка от политици, наричаща себе си Руска социалдемократическа работническа партия на болшевиките. Резултатите са известни.

СПОМАГАТЕЛНИ И СЪВЕЩАТЕЛНИ ОРГАНИ ПРИ ДЪРЖАВНИЯ ГЛАВА (ИЗ ЧУЖДЕСТРАННИЯ ОПИТ)

„Администрацията“

„Администрацията“* на държавния глава обикновено е спомагателен орган, понякога съвкупност от няколко органа и учреждения.

Като правило нейната дейност юридически се регламентира с подзаконов акт след приемане на системата за функциониране *de facto*.

В съвременните конституции проблемът за спомагателните органи се решава чрез съответен „препращащ“ член без точна регламентация за мястото и ролята им. Такива органи могат да са както помощният апарат, така и ведомствата с определен кръг властови пълномощия, които им се делегират от пълномощията на държавния глава. В последния случай компетенциите при извънредни обстоятелства могат да имат тенденция към нарастване.

В президентските републики „администрацията“ е най-приближената част на правителствения апарат. В републиките от смесен тип, където има президент и министър-председател, тя фактически изпълнява ролята на втори център на изпълнителната власт, често пъти алтернативен на правителството, но и в двата случая се състои от политическо чиновничество, което идва и си отива заедно с президента (за разлика от държавните служители, заети в министерствата и ведомствата). В парламентарните републики „администрацията“ на президента е сведена до канцеларията на държавния глава.

* Терминът „администрация“ за означаване на спомагателните органи към държавния глава е руски и затова тук и по-нататък при описанието на чуждестранния опит се слага в кавички

Като илюстрации на първия и втория тип „администрация“ могат да се посочат САЩ и Франция. В САЩ до средата на XIX в. президентът не е получавал средства дори за издръжка на личния си секретар. Чак през 1857 г. Конгресът за първи път гласува такова перо за щата на Белия дом, в който има секретар, управител на резиденцията и куриер. Пълноценна „администрация“* американският президент получава едва през 1939 г., когато се учредява изпълнителният апарат (управлението) на президента (ИАП). Той се създава и реформира с реорганизационните планове** на държавния глава или по негови разпореждания. Всеки президент променя броя и функциите на отделните служби на ИАП. Изпълнителният апарат включва няколко структурни подразделения и голям брой помощници и референти. Най-значимите структурни подразделения на са Съветът за национална сигурност (за него вж. по-долу), Съветът за вътрешна политика, Съветът за международна икономическа политика. От тези, чиято дейност не е насочена към обслужване дейността на самия президент, може да бъдат назовани Съветът за качеството на околната среда и Управлението за наука и техника. Другите подразделения из-

* Терминът „администрация“ за означаване на спомогателните органи при президента на САЩ не се използва. С този термин се означава правителството на САЩ или по-широко – кръгът на властовия елит, заемаш висши ръководни постове в министерствата (секретариатите), правителствените агенции, правителствените корпорации и зелиите своите постове заедно с избирането на новия президент. Оттук – администрацията на Рейгън, администрацията на Клинтън и т. н.

** Наименование на един от типове правни актове, каквито има право да издава президентът на САЩ. Към актовете, издавани от президента, се отнасят: 1) изпълнителните заповеди, които се основават на законите и делегираните пълномощия; 2) реорганизационните планове, чрез които се внасят промени в системата на органите на изпълнителната власт (подлежат на последващо утвърждаване от Конгреса); 3) различни инструкции, директиви, прокламации, правила и разпоредби. Те действат на територията на цялата страна и периодично могат да стават обект на съдебния контрол

пълняват чисто административни функции – Службата на Белия дом, Административно-бюджетното управление, Съветът за икономически консултанти и т. н. Освен това съществува Служба на вицепрезидента.

Пример за организация на „администрацията“ на президента в смесена република е Франция. Апаратът на държавния глава наброява около 500 души и се дели на граждански и военен. Ядрото на последния е военен комитет, съвещателен орган при президента – върховен главнокомандващ. Ядрото на гражданския апарат е Генералният секретариат, възглавяван от генерален секретар.* Това длъжностно лице ръководи целия апарат на Елисейския дворец (резиденцията на президента), доверено лице е на държавния глава, взаимодейства с правителството и парламента.

Необичайният по статут на сътрудниците, по вътрешна организация и най-вече по роля и „влияние“ в политическия и държавния живот на Франция апарат на Елисейския дворец („президентския дом“), съставен от приближени на президента технократи, представлява една от влиятелните институции на Петата република. За него в Конституцията не се говори, не го споменава нито един закон, но той съществува и действа, при това доста ефективно. Създаден от първия президент на Петата република Шарл де Гол, той е бил възприет като удобен инструмент и от неговите приемници.

Развитието на президентската технокрация е една от проявите на дълбоките промени в характера на осъществяването на изпълнителната власт, свойствени не само за Франция. Разширяването на президентските служби във Франция теоретически се обяснява с превръщането на президентската институция в Петата република в основно звено на държавния механизъм. Ефективността на тази нова власт, естествено, е свързана с със значителното нарастване на ролята и

* Функциите и механизмите на Генералния секретариат и генералния секретар в руската практика са отработени на по-ниско ниво – в МВнР, където подобна структура съществува от 30-те години на XX век

щата на президентските служби. Количествените изменения обаче – от петнадесетина души в „президентския дом“ на Четвъртата република до стотина в апарата на Елисейския дворец в Петата (има се предвид, естествено, не обслужващият президента персонал, а неговите лични съветници) – нямат толкова сериозно значение. Много по-важно е друго – тенденцията към постепенно превръщане на президентския апарат в паралелен, ако не и висшестоящ по отношение на правителството орган.

Никакъв официален текст не регламентира организацията на апарата на Елисейския дворец и тя съответно може да се променя (и на практика неведнъж се е променяла) по устно разпореждане на държавния глава. Липсва и каквато и било друга документация за апарата на Елисейския дворец, неговата структура, кадри, численост, финансиране и т. н.

В „Журнал офисиел“* на Френската република се споменава за службите на президента само във връзка с текстовете за назначаване и уволняване на отделни служители.

Не е известно също и някакво специално юридическо изследване по тази тема. Различни откъслечни сведения могат да се почерпят само от много малък брой източници.

В службите на апарата на Елисейския дворец – Генералния секретариат на президента на републиката, кабинета на президента и личния му щаб, влизат освен чиновниците за специални поръчения при президента, също и генералният секретар, неговият заместник, началниците на кабинета и личния щаб, техническите съветници на Генералния секретариат, чиновниците за специални поръчения (без допълнението „при президента“), висшите офицери (в щаба и комендатурата на охраната) и адютантите.

Тези длъжности в Елисейския дворец трудно могат да се приведат в съответствие с общоприетите във френския държа-

* Официален печатен орган, в който се публикуват законодателните и подзаконовите актове на централните органи на властта във Франция

вен апарат – те не са фиксирани официално и не са отразени във финансовите документи. По влияние и политическо значение обаче френската преса неведнъж е сравнявала генералния секретар на Елисейския дворец с министър-председателя, съветниците – с министрите, а чиновниците за специални поръчения – с държавните секретари.

Служителите се назначават с постановление (arrêté) на президента на републиката. Когато става дума за военни, то се нарича „решение“ (decision), което се приема от държавния глава по негова инициатива или по предложение на началника на една от службите. Обаче личното участие на държавния глава в назначаването е безспорно и то никога не се свежда само до подписване на акта.

Никакви правни норми, регламентиращи постъпването на служба в Елисейския дворец, не съществуват. Сведения относно установения ред и критерии и то за подбора на кандидатите могат да се почерпят само от анализа на станалите известни назначения и други откъслечни данни.

Основното изискване към всички, без изключение, служители в Елисейския дворец е тяхната лична преданост към лицето, заемащо президентския пост. Много от тях са участвали в щаба на изборната кампания на президента, повечето имат дипломи от привилегирани висши училища – Института за политически науки (аналог на МГИМО) и Националната школа по администрация (аналог на АГС* при президента на РФ и Академията по управлението) и т. н. Френските изследователи отбелязват като правило младата възраст на повечето от служителите (средната на съветниците е 40, на чиновниците за специални поръчения – 30 години).

Следва специално да отбележим, че повечето от сътрудниците на Елисейския дворец се намират в доста своеобразно правно положение – те се водят на щат и получават заплата от предишната си месторабота, но фактически не работят там, а

* Академия за държавна служба – б. пр.

и не са официално командироваани в други служби (както това допуска и регламентира ордонансът от 1959 г. за генералния статут на държавните служители). Те, ако можем така да се изразим, са „дадени под наем“ на Елисейския дворец. Техният стаж, правото на пенсия, прослужени години и т. н. се изчисляват така, както ако работят без прекъсване в учреждението, което ги е „дало под наем“. Елисейският дворец им изплаща в същото време определена (неголяма) сума като допълнение към заплатата.

Понякога назначаването на сътрудници в Елисейския дворец се извършва с постановление на президента на републиката, публикувано в „Журнал официел“, друг път подобно оформяне не се извършва. Устната разпоредба на държавния глава, предадена по съответните канали (най-често чрез генералния секретар на Елисейския дворец) на ръководителя на заинтересуваното ведомство, служи в редица случаи като основание за преминаване на едно или друго лице на работа в Елисейския дворец.

Назначаваните (преместваните) за сравнително кратък срок сътрудници напускат своя пост с напускането на президента. Няма никаква приемственост в дейността на службите на различните президенти. Отиващите си взимат всички документи (те се смятат лична собственост на президента) и не оставят нищо на сътрудниците на застъпващите служби.

Френското законодателство не предвижда никакви ограничения за броя на президентските служби. Той се определя от държавния глава в зависимост от неговите планове и методи на ръководство. В Петата република този брой се е колебал от 200 до 33-ма души (без чисто техническия персонал).

Сътрудниците на Елисейския дворец се специализират всеки в своята област; сферите на тяхната дейност повече или по-малко са строго разграничени от президента (който променя разпределението на задълженията по свое усмотрение). Какви точно са техните функции можем само да се досещаме от предишната им кариера (както прави френската преса) или

от едни или други, понякога случайно станали известни обстоятелства.

Всеки съветник е „кореспондент“ на един или повече министри и поддържа с него всекидневни връзки. Като цяло всички сътрудници в апарата на Елисейския дворец имат постоянен контакт със съответните ведомства, обикновено на ниво министерски кабинети (апаратите на министерствата). Тези контакти в много голяма степен се улесняват от личните връзки – сътрудниците на Елисейския дворец и високопоставените чиновници в министерските кабинети имат общ социален и професионален „произход“. С помощта на подобен род „канални“ президентът лесно може да доведе своите пожелания до министерството и да следи за изпълнението на неговите решения. Тези връзки, естествено, не са регламентирани.

Сътрудниците на Елисейския дворец работят индивидуално, подготвяйки записки, често секретни дори за техните колеги.

Много голяма е ролята на службите на Елисейския дворец и в подготовката на решенията на президента, които практиката е направила основополагащи в Петата република. Подобно положение противоречи на конституцията, предоставила общата компетенция по вземането на решения от административен и дори политически характер на министър-председателя и само на него. Обаче практиката, създадена още от Де Гол, продължава и при неговите приемници.

Най-„приближената“ до президента част от апарата е кабинетът, осигуряващ всекидневното обслужване на държавния глава. Това фактически е личният му секретар. Президентът се „изявява“ чрез създаваните под негово ръководство междуминистерски съвети.* Тази практика позволява да се „заобиколи“ министър-председателят и да се работи непосредствено с органите на изпълнителната власт. Ролята на междуминистерски-

* По-подробно за междуминистерските съвети става дума в изложението за примера на Италия в следващия раздел.

те съвети като канали за „сепаративно“ влияние върху членовете на правителството нараства в ситуация на „съвместно съществуване“ на премиера и президента, представляващи различни политически сили. Обаче в ситуация на твърда вътрешна солидарност на кабинета подобни мерки често се оказват недотам ефективни.

„Администрациите“ на президентите във Франция, в САЩ и в най-голяма степен в съвременна Русия напомнят министерствата в двора на монархическите държави. В последния случай допълнителното сходство се осигурява от наличието на широк кръг финансово-стопански функции.

Съвещателните органи в сферата на сигурността

Спомагателните и извънредните органи при държавния глава, в чиято компетенция в една или друга степен влизат военно-силовата сфера и сферата на националната сигурност, действат в много страни.

Несъмнено централна политическа роля в САЩ (външно-политическата, разбира се) играе Съветът за национална сигурност (СНС), който се състои от президента, вицепрезидента, държавния секретар, министъра на отбраната, ръководителите на департаменти в армията, флота, ВВС. На заседанията на СНС се канят председателят на Обединения комитет на началник-щабовете, директорът на ЦРУ и някои други ръководители на ведомства и служби.

Форматът на СНС осигурява приемственост в една от най-важните сфери от дейността на страната между политическите чиновници на апарата и гражданската, военната и дипломатическата служба на САЩ, между президента и структурите на изпълнителната власт.

В някои бивши социалистически страни са запазени специални органи (поне техните наименования), осъществяващи извънредни пълномощия в период на заплаха. Тези органи не могат точно да бъдат асоциирани с нито един клон на власт-

та и като правило работят под ръководството на държавния глава.

В Конституцията на Румъния (чл. 92, ал. 1) например ясно е казано, че президентът като главнокомандващ въоръжените сили осъществява функцията на председател на Върховния съвет на отбраната на страната. Последният е идентичен със Съвета за отбраната от късния съветски („брежневски“) период, когато съществуването на този орган беше изключително номинално, дори без необходимото фиксиране на неговите статут, пълномощия, функции с какъвто и да е било правен акт. На свой ред тази традиция се наследява от Съвета по труда и отбраната от периода на 20-те – 30-те години на ХХ в.

За разлика от Румъния в друга източноевропейска страна – Унгария, положението на Съвета за отбрана е записано достатъчно ясно в конституцията. В случай на заплаха за сигурността на държавата Съветът за отбрана решава въпроса за използването на въоръжените сили, в това число и вътре в страната. Освен това този орган разглежда въпросите за прилагане на други специални мерки. Съветът за отбрана не е постоянен и се създава от Държавното събрание (парламента) само за периода на извънредното положение. Той се оглавява от президента. В състава му влизат председателят на Държавното събрание, лидерите на депутатските фракции, министър-председателят, министрите, командващият Унгарската армия и началникът на Генералния щаб. Съветът за отбрана осъществява делегираните му при неговото създаване права на Държавното събрание, президента и правителството. Съветът издава постановления, прекъсва действието на отделни закони, приема други извънредни мерки. Заедно с това той няма право да преустановява прилагането на конституцията. Не подлежи на ограничение и дейността на Конституционния съд. След прекратяване на извънредното положение постановленията на Съвета за отбрана губят силата си, ако тяхното действие не е продължено от Държавното събрание.

В България, която може да бъде отнесена към смесената република, но с по-малки пълномощия на президента, от-

колкото са пълномощията на президента в класическата смесена република (например Франция), има Консултативен съвет по националната сигурност (КСНС), в който се проследяват някои общи черти както със СНС на САЩ, така и с колективното ръководство през социалистическия период. Съгласно Конституцията на Република България КСНС се ръководи от президента. В неговия състав влизат: председателят на Народното събрание (парламента), министър-председателят, министрите на отбраната, на външните работи, на вътрешните работи, на финансите, началникът на Генералния щаб и по един представител от всяка парламентарна група. Съветът се събира на редовни заседания веднъж на три месеца, извънредните заседания се провеждат в случай на необходимост по инициатива на президента или при обявяване на пълна или частична мобилизация, военно положение и в някои други извънредни ситуации. Заседанията на съвета са закрити, кворум съставят 2/3. Решенията на КСНС се оформят с президентски актове (повечето от тях изискват контрасигнатура на премиера или съответния министър).

Препратка към Съвета за национална сигурност дава и Конституцията на Полша: в чл. 135 е казано, че това е съвещателен орган на президента по въпросите на вътрешната и външна сигурност. Конституцията не съдържа положения за предоставяне на полския СНС на някакви пълномощия и регламентация на неговия статут – няма особена необходимост от това, тъй като военно-силовите пълномощия на самия президент и действията на другите органи на властта в извънредни ситуации са определени достатъчно точно. Отчитайки високото ниво на политизираност на полското общество и елита, сложността на политическия спектър, а също наличието на определено равновесие между президента и премиера, е трудно да се предположи, че полският СНС може да излезе извън рамките на съвещателен орган.

В Китай съществува Централен военен съвет (ЦВС) – структура, аналог на която няма в други страни. В съответствие с конституцията (чл. 93) ЦВС е орган, осъществяващ

ръководството на всички въоръжени сили на страната. На практика в компетенцията на ЦВС се намират не само въоръжените сили на Народноосвободителната армия на Китай, но и всички други въоръжени формирования на страната, включително Народното опълчение и въоръжената Народна милиция.

ЦВС се състои от председател, негови заместници и членове. Председателят се избира от Общото китайско събрание на народните представители, кандидатурите на другите членове се утвърждават от ОКСНП след представяне от председателя на ЦВС. Срокът на неговите пълномощия отговаря на срока на пълномощията на ОКСНП. Конституцията постановява отговорност на председателя на ЦВС пред ОКСНП и неговия Постоянен комитет. На практика персоналният състав на ЦВС напълно съвпада с един от най-важните партийни органи на КПК – Военния съвет, назначаван от ЦК на Китайската комунистическа партия. Военния съвет и ЦВС възглавява генералният секретар на ЦК на КПК (в съответствие с Устава на КПК председателят на Военния съвет се избира сред членовете на Постоянния комитет на Политбюро на ЦК на КПК). На практика Военният съвет на ЦК на КПК и ЦВС на КНР може да се разглеждат като единна партийно-държавна структура, осигуряваща партийното ръководство над въоръжените сили на страната.

Държавни съвети

Друг разпространен тип спомагателни органи при държавния глава (или правителството) са тези, съчетаващи консултативни функции и функции на административно-правен анализ и надзор, които трудно могат да се отнесат към някой от клоновете на властта. Най-пълно изброените функции съвместява Държавният съвет във Франция.

Държавният съвет е специфичен орган, съществуващ с променяща се компетенция от 1800 г. Днес той действа въз ос-

нова на конституцията, определила ред негови пълномощия и неведнъж подновявания ордонанс от 31 юли 1945 г. за Държавния съвет. Държавният съвет има двойко предназначение – от една страна, оглавява системата на административното правосъдие и във връзка с това осъществява контрола за конституционността на актовете на изпълнителната власт, от друга страна – е „привилегирован съветник“ на правителството. Съгласно чл. 38 и чл. 39 от конституцията той дава задължителни предварителни заключения на правителствените законопроекти, на проектите за ордонансите, издавани в съответствие с делегираното законодателство, а също по проектите за регламенти на публичната администрация. Държавният съвет консултира правителството и министрите по юридически въпроси и може да излиза с инициатива за реформи от законодателен, регламентарен или административен характер.

Държавният съвет на Франция е висш административен съд, който освен съдебна изпълнява функция на консултант на правителството по въпросите на управлението. Негов ръководител формално е министър-председателят, но фактически го възглавява вицепредседателят, назначаван от Министерския съвет. В състава на Държавния съвет влизат шестима председатели на секции, 79 държавни съветници на действителна служба, 12 екстраординарни държавни съветници, 81 докладчици, 34 одитори от I и II клас. Всички те се назначават с декрет в Министерския съвет или с обикновен декрет по предложение на министъра на правосъдието.

Началото на административното правосъдие е било поставено от Наполеон през 1799 г., когато бил учреден Държавният съвет. Във Франция административните съдилища (трибунали) са абсолютно самостоятелни и не се подчиняват на никакви органи в системата на общите съдилища. Те са нещо като комитети за народен контрол или по-скоро като министерството за държавен контрол от късния сталински период и разглеждат хиляди жалби – от пенсии и обезщетения до големи дела, обикновено от политическо естество. Наред с това тези съдилища изпълняват и функцията на конституционни,

проверяващи законността на административните актове – от муниципалните до ордонансите на президента. Съгласно закона, действащ още от 1872 г., административните съдилища, в това число висшият – Държавният съвет, имат право да издават съдебни разпоредби.*

Следва да се подчертае, че членовете на административните съдилища са държавни служители, а не съдии в строгия смисъл на думата.

Държавният съвет изпълнява консултативни функции под две форми: а) представяне на заключения по проектите на правните актове; б) провеждане на изследвания и подготовка на доклади по въпросите за държавното управление. С издаването на заключения се занимават консултативните отдели на Държавния съвет. Правителството може да поиска даване на заключение за 1-2 дни, в това число и по бюджетно-финансови въпроси.

В Италия съгласно чл. 100, ал. 1 от конституцията Държавният съвет е консултативен орган в административно-юридическата сфера и осъществява правосъдие в сферата на администрацията. В чл. 103, ал. 1 е посочено, че Държавният съвет и другите органи на административното правосъдие осъществяват юрисдикция по защита на законните интереси пред публичната администрация, в частност – в посочените от закона въпроси, включително субективните права.

Така Конституцията на Италия характеризира този орган, от една страна, като спомагателен в раздела за правителството, макар в чл. 100, ал. 3 да има забележка, че на Държавния съвет и неговия състав законът трябва да гарантира независимост от правителството. От друга страна, тя определя този орган като юрисдикционен в подраздела за съдебното устройство.

* Дори в бившия СССР ККП-РКИ и КНК са били длъжни да предават материалите в съдилищата от общото правосъдие за издаване на едно или друго решение по гражданско-правни или административни въпроси или в прокуратурата за възбуждане на наказателно дело

В качеството на консултативна инстанция Държавният съвет дава своите заключения относно законопроектите и другите актове, които му изпращат правителството или министърът. По искане на кабинета съветът изготвя проекти на закони и регламенти. В случаите, когато проектите на закони или декрети са получили заключения от Държавния съвет, текстът на тези актове трябва да съдържа формулировка „след изслушване мнението на Държавния съвет“.

Правното положение на Държавния съвет се регламентира от сборник закони за Държавния съвет (закон от 1924 г., макар първият нормативен акт за този орган да е бил издаден още през 1859 г.).

Съветът включва 74 държавни съветници, назначавани с декрет от президента на републиката. Организационно той е разделен на три отдела, изпълняващи консултативни функции, и има други три отдела със съдебни полномощия.

В Испания съгласно чл. 107 от конституцията Държавният съвет е върховен консултативен орган на правителството. Изключителността на дадената функция го отличава от едноименния орган във Франция. Неговият статут подробно се регламентира от органическия закон за Държавния съвет от 1980 г.

От компетенцията на Държавния съвет е консултирането на правителството и автономните общности по искания на техните председатели. Различават се компетенция на пленума и компетенция на постоянната комисия на Държавния съвет. Първата включва 10 позиции, по които трябва задължително да се консултира с Държавния съвет (за проектите на законодателните декрети, за предварителните проектозакони, подлежащи на издаване, за изпълнение или развитие на международни договори, конвенции и съглашения, за юридическите проблеми във връзка с тълкуването и изпълнението на актовете на международните и наднационални организации и т. н.). Компетенцията на постоянната комисия включва 18 пункта и засяга регламентарните предписания, издавани за изпълнение или развитие на международни договори, конвенции и съглашения, спорове за

пълномощия между различните министерства, контрол за осъществяване на функциите, делегирани от държавата на автономните общности, и т. н.

Пленумът се състои от председателя на съвета, постоянните съветници, съветниците по длъжност, изборните съветници и секретаря на съвета. В постоянната комисия влизат председателят, постоянните съветници и генералният секретар. Председателят на съвета свободно се назначава с кралски декрет, одобрен от Министерския съвет и от контракредитирания председател на правителството, измежду юристи с висок авторитет и съответен опит. Постоянните съветници се назначават с кралски декрет измежду посочените в закона категории лица – действащи и бивши министри, членове или председатели на законодателните органи на автономните сдружения, професори по право, икономика и обществени дисциплини в университетите и др. По установен ред в случай на необходимост те заместват председателя на съвета. Съветниците по длъжност – изброените в закона лица, например директорът на Испанската кралска академия, президентите на Кралската академия за морални и политически науки, Академията на правосъдието и законодателството, генералният прокурор на държавата, председателят на Хунтата на началниците на щабове и др. Изборните 12 на брой съветници се назначават с кралски декрет за четири години от посочените в закона лица (депутати, сенатори, съдии от Конституционния трибунал, ректори на университети и др.). Генералният секретар се назначава с кралски декрет измежду висшите адвокати по предложение на постоянната комисия, одобрено от пленума.

Специфичен характер има органът Висш съвет за магистратура във Франция. Според чл. 64, ал. 2 от конституцията Висшият съвет за магистратура помага на президента да осъществява своята функция на гарант на независимостта на съдебната власт. Според чл. 65 от конституцията председател на Висшия съвет за магистратура е президентът на републиката, вицепредседател – министърът на правосъдието (пазител на печата). От 1994 г. президентът получава право-

то да назначава административния секретар на Висшия съвет за магистратура.

Висшият съвет за магистратура има два отдела, които ръководят съдебните и прокурорските магистрати, т. е. съдиите и прокурорите. В съдебния отдел освен президента и министъра на правосъдието влизат петима съдебни магистрати и един прокурорски магистрат, в прокурорския – петима прокурорски магистрати и един съдебен магистрат, избрани от техните колеги в съответния прокурорски и съдебен корпус. Освен това във всеки отдел влизат по един държавен съветник, назначен от Държавния съвет, и три лица, назначени съответно от президента и председателите на палатите на парламента (тези лица влизат в двата отдела).

Отделът, ръководещ съдебните магистрати, внася при президента предложение за назначаване на съдебните магистрати в Касационния съд, на първите председатели на апелационните съдилища и председателите на трибунали на висшата инстанция. Другите съдебни магистрати се назначават съгласно заключението на този отдел. Той действа и като дисциплинарен съвет по делата на съдебните магистрати и в този случай заседанията председателства първият председател на Касационния съд.

Отделът, ръководещ прокурорските магистрати, дава своите заключения за назначенията на прокурорските магистрати (освен длъжностите, отнесени към компетенцията на Министерския съвет), за дисциплинарните мерки по отношение прокурорските магистрати и в този случай се председателства от генералния прокурор в Касационния съд.

Консултативни органи по икономическите и социалните въпроси

Много често към държавните глави и правителствата се създават консултативни органи по икономико-социалните въпроси. И тук може да се посочи като пример Икономическият и

социален съвет на Франция. Основите на статута на този орган са определени от чл. чл. 69-71 на конституцията, докато подробно той е регламентиран с ордонанса от 29 декември 1958 г., съдържащ органическия закон за Икономическия и социалния съвет, впоследствие новелизиран.* По искане на правителството съветът дава своето заключение относно проектозаконите, ордонансите и декретите, а също за представените му законодателни предложения. Той може да поръча на един от своите членове да изложи пред камарите на парламента мнението на съвета по тези въпроси. Освен това консултира правителството по всички проблеми от икономически или социален характер и дава заключение по планове или програмни законопроекти с такава насоченост (освен финансовите законопроекти). Съветът може да бъде привлечан към разработката на икономически и социални закони.

По собствена инициатива съветът може да привлича вниманието на правителството към реформите с икономически и социален характер и да представя своето заключение за изпълнението на съответните планове или програми. Министър-председателят ежегодно съобщава как са били използвани тези заключения.

Една от функциите на Икономическия и социален съвет е организацията на неформален диалог между „социалните партньори“, т. е. хората на наемния труд и предприемачите. Съветът се формира на корпоративна основа и включва 69 представители на хората на наемния труд; 72-ма представители на предприятията (т. е. работодателите); трима представители на свободните професии; 10 представители на дружествата за взаимопомощ, кооперациите и кредита, свързани със селското стопанство; 5-има представители на кооперативите, несвързани със селското стопанство; 4-има представители на дружествата, несвързани със селското стопанство; 17 представители

* Новела – по-късни допълнения към сборник от закони, устави и др. – Б. пр.

на социалната дейност (семейни, жилищни асоциации и др.); 9 представители на икономическата и социалната дейност в отвъдморските департаменти и територии; 2-ма французи, живеещи зад граница.

От изброените категории 163 членове се назначават от най-представителните професионални организации, т. е. от профсъюзите и обединенията на предприемачите, а 27 – от правителството по предложение на тези организации. Освен това с декрет на президента, контрастигнатиран от министър-председателя, се назначават още 40 специалисти в икономическата, социалната, научната и културната област.

Срокът на пълномощия на членовете на съвета е пет години. Негов висш орган е Общото събрание, избиращо бюро в състав от 14 – 18 членове, един от които е председател. За изучаването на основните проблеми на икономическата и социалната дейност членовете на съвета създават специализирани секции, списъкът, компетенцията и съставът на които се установяват с декрет, разгледан от Държавния съвет. Всяка секция включва 27 членове на съвета, а също специалисти, изпратени там от правителството, без право на решаващ глас. Секциите се събират веднъж седмично и подготвят доклади. Заклученията, приемани от общото събрание на Съвета, се основават на тези доклади. Генералният секретар на Съвета се назначава с декрет по предложение на бюрото. Заседанията на Общото събрание са публични, заседанията на секциите – закрити.

В Италия Националният съвет по икономиката и труда, за който е споменато в чл. 99 от конституцията, няма конституционна дефиниция. Той представлява консултативен орган на камарите на парламента, а също и на правителството, има право на законодателна инициатива и може да участва в разработката на законодателството по икономическите и социалните въпроси.

Пълномощията му се конкретизират в 10 позиции на закона за Националния съвет по икономиката и труда от 1986 г. В частност по предложение на правителството той трябва да раз-

глежда най-важните актове от икономически и социален характер, включително програмните документи от същото естество, а също и актове, отнасящи се до икономическата и социалната дейност в рамките на Европейския съюз, отношенията, свързани с бюджета на страната, и програмите, изпращани от икономическите ведомства; по собствена инициатива да прави изследвания от икономически и социален характер по искане на камарите на парламента, правителството, областите и автономните провинции, информирайки при това съответните държавни органи; да внася проектозаконали по икономически и социални въпроси.

Съветът се състои от експерти и представители на производствени категории според тяхната количествена и качествена значимост. От 12 експерти на съвета осем се назначават от президента на републиката, а четирима – от председателя на Министерския съвет. Останалите 99 членове представляват интересите на производствените категории работници, служещи и предприятия от частния и публичния сектор. 44 места от общия брой са дадени на представителите на наемния труд (промишленост, селско стопанство, търговия, банкова и кредитна сфера, застрахователно дело). Представителите на „автономните професии“ имат 18 места (петима представители на индивидуалните земевладелци, петима – на занаятчиите, четирима – на производствените и потребителските кооперативи, четирима – на лицата със свободни професии). Местата на представителите на работодателите също са разпределени между секторите на народното стопанство (5-има – от селското стопанство, 14 – от промишлеността, 7 – от секторите на туризма и търговията, по един – от най-големите структури, намиращи се под контрола на държавата).

Членовете на съвета се назначават за срок от пет години. Мандатът на Националния съвет по икономиката и труда е несъвместим с членството в парламента (в националния и Европейския), в националното правителство и в изпълнителния орган на областта, а също с членството в областния съвет.

Уникален по своята компетенция и кръга от пълномощия е Общополският съвет по радиопредаване и телевизия. Този орган е учреден през 1992 г. и статутът му се регламентира от чл. 36б от конституцията и Закона за телевизия и радиопредавания.

Според конституцията съветът „стои на стража на свободата на словото, гарантира правата на гражданите на информация, задоволява обществения интерес към радиопредаванията и телевизията“. Четирима членове на този орган се назначават от Сейма, двама – от Сената, трима – от президента. Това са лица, „отличаващи се със знания в областта на средствата за масова информация“. Измежду членовете на съвета президентът назначава неговия председател, а по предложение на председателя заместник-председателят се избира от самия съвет. Срокът на пълномощия на членовете на съвета е 6 години, като на всеки две съставът му се обновява с 1/3. Член на съвета не може да бъде назначен отново за следващ срок. За времето на пребиваване в медийния орган се преустановява членството в политически партии, обществени и църковни организации, ръководещи органи на профсъюзите, съюзи на работодателите и т. н. С членството в съвета е несъвместима дейността по производство, изготвяне, транслиране на радио- и телевизионни програми, включително притежаване на дялове от капитала или акции на занимаващи се с това дружества, а също със службата в държавната или общинската администрация.

Според закона съветът е държавен орган, компетентен по въпросите на радиопредаванията и телевизията. В неговите задачи (определени достатъчно конкретно) влиза разработката след съгласуване с министър-председателя на насоките на държавната политика в дадената сфера, определяне правилата за дейност на производителите и транслаторите на програми, издаване на концесии за предавания, организация на анализ на съдържанието на програмите, въпроси за авторските права и т. н.

Апарат на съвета е неговото бюро. Ежегодно съветът

представя на Сейма и Сената отчет, а на премиер-министъра – информация за своята дейност. Ако парламентът отклони отчета, пълномощията на съвета се прекратяват в двуседмичен срок. Те обаче могат да бъдат потвърдени от президента на републиката и тогава той продължава своята дейност.

**ПРАВИТЕЛСТВО:
КОМПЕТЕНЦИИ, ФОРМИРАНЕ, СТРУКТУРА
(ИЗ ЧУЖДЕСТРАННИЯ ОПИТ)**

Съединени американски щати

На ниво федерация в системата на изпълнителните органи влизат президентът, департаментите, правителствените корпорации, независимите ведомства и някои други учреждения. По конституция изпълнителната власт е възложена на президента. Съвместно с конгреса той формира апарат на изпълнителната власт: създава федерални учреждения, назначава ръководители на департаменти, на независими ведомства и правителствени корпорации и други висши длъжностни лица, ръководи тяхната дейност.

Системата от органи на изпълнителната власт в САЩ обикновено се нарича администрация на президента и включва три звена: кабинет и департаменти, изпълнителен апарат на президента, изпълнителни (независими) агенции.

Кабинетът се състои от ръководители на департаменти, обикновено наричани министри (по закон това са секретари). Кабинетът се формира и действа по силата на обичая, създаден още по времето на Дж. Вашингтон. В конституцията за него не се споменава. Това е чисто съвещателен орган към президента, който се свиква и обсъжда въпроси по лично негово усмотрение. Кабинетът не приема никакви правни актове и не публикува своите протоколи. Всички негови решения, ако те се приемат, се оформят като актове на президента. С излизането на последния в оставка прекратява своето съществуване и кабинетът.

Реалната роля на този орган се определя в зависимост от личните методи на управление, присъщи на различните президенти. При някои – например Д. Айзенхауер, кабинетът се свиквал редовно, обсъждал актуални въпроси по вътрешната и външната политика, наподобявайки обикновено правителс-

тво, при други – Дж. Кенеди, Р. Никсън, това ставало рядко, тъй като тежестта на вземаните решения се прехвърляла на изпълнителната власт и на спомагателните органи към президента.

Понастоящем в състава на кабинета влизат 13 ръководители на департаменти. Всички те се назначават от президента с одобрение от Сената, а се свалят по негова лична воля. В него влизат държавният секретар (той оглавява Държавния департамент, т. е. Министерството на външните работи), министрите на финансите, правосъдието (генералният прокурор, на който е подчинено Федералното бюро за разследване), отбраната (на него са подчинени министрите на армията, флота, военновъздушните сили, невлизащи в състава на кабинета), на вътрешните работи, търговията, селското стопанство, труда, здравеопазването и социалните служби, жилищното строителство и градското развитие, транспорта, образованието, енергетиката.

Правителствените корпорации в САЩ – например такива като Управлението за развитие на долината Тенеси, Националната железопътна корпорация (Емтрак), Корпорацията по гарантиране пенсионното осигуряване, Корпорацията на отвъдморските частни инвестиции, Фондът за развитие на Африка – участват в стопанския оборот на същите правни основания, както и частните корпорации.

На ниво федерация съществуват около сто независими ведомства. Не всички от тях са административни учреждения, тъй като не на всички са предоставени пълномощия да определят правния статут на частни лица. Най-важните независими ведомства, които са административни учреждения, могат да се разделят на три групи: политически, икономически и социални.

От политическите ведомства най-важни са Комисията по гражданските права и Федералната комисия по изборите.

Към икономическите се отнасят Федералната търговска комисия и Комисията по продажбите (които трябва да охраняват конкуренцията и лоялната търговия), Федералния резерв,

Федералната корпорация за застраховка на влоговете, Комисията по ценни книжа и борсови операции, Експортно-импортната банка, Администрацията на дребния бизнес, Федералният съвет по жилищно кредитиране, Националната администрация на кредитните съюзи, Администрацията на фермерския кредит, Комисията по ядрена енергетика, Федералната енергийна комисия, Комисията по междушатната търговия, Федералната морска комисия, Комисията за Панамския канал, Федералната комисия по съобщенията, Пощенската служба, Комисията по пощенските тарифи.

Към най-важните социални ведомства се отнасят Ведомството по опазване на околната среда, Националният съвет по трудови отношения, Комисията по осигуряване равни възможности при трудоустройство, Националният арбитражен съвет, Управлението по управление на персонала, Съветът по охрана на системата за заслуги, Националният съвет по безопасност на транспорта, Комисията по безопасността и здравеопазването в производството, Комисията по безопасност на потребителските стоки.

Тези и други независими ведомства, които са административни учреждения, организационно са обособени от департаментите и се ползват от известна самостоятелност дори спрямо президента.

Ръководителите на департаментите и техните заместници, ръководителите на най-важните подразделения на департаментите се назначават от президента с последващо утвърждаване от Сената. Тези длъжностни лица могат да бъдат уволнени по всяко време по негово усмотрение. В такъв случай не се изисква съгласието на Сената.

Ръководителите на независимите ведомства (като правило – членовете на колегиума, наброяващ обикновено от 5 до 11 души) също се назначават от президента и подлежат на утвърждаване от Сената. За разлика от ръководителите на департаменти обаче те се назначават обикновено за определен от закона срок, който превишава срока на пълномощия на президента, а в някои най-важни ведомства (Комисията по меж-

душатската търговия, Федералната морска комисия, Федералната търговска комисия, Федералния резерв, Националният съвет по трудовите отношения, Комисията по безопасност на потребителските стоки) могат да бъдат отстранени от президента само за сериозни провинения, посочени в закона. За да се осигури приемственост в работата, ръководството на независимите ведомства се обновява обикновено не изцяло, а отчасти. При това обикновено само малко повече от половината от състава може да бъдат представители на една и съща политическа партия.

Върховният съд на САЩ неведнъж е пледирал в защита самостоятелността на независимите ведомства. Така например в постановлението на Върховния съд по делото на *Humphrey's Executor v. United States* (1935) за незаконно е признато решението на президента Ф. Д. Рузвелт за отстраняване от длъжност на член на Федералната търговска комисия преди изтичане на срока за пребиваване на последния на поста му. Президентът мотивирал своето решение с това, че „целите на настоящата администрация по отношение дейността на комисията могат да бъдат изпълнени най-ефективно от персонал, назначен по мой избор“, докато по закон член на комисията би могъл да бъде отстранен само за „бездействие, нехайство или злоупотреба по служба“.

Независимите ведомства са подотчетни не на президента, а на Конгреса. В случаите, когато ведомствата влизат в конфликт с главата на изпълнителната власт, мнението на американските специалисти е, че „президентът понастоящем малко може да направи за запазване на своята политика“. Това положение се обяснява с нежеланието на Конгреса да усилва изпълнителната власт, а също и с обстоятелството, че независимите ведомства са снабдени освен всичко друго и с квазисъдебни, арбитражни пълномощия, осъществяването на които е невъзможно без известна самостоятелност на органа, вземащ решенията.

Едновременно с това президентът и подчинените му учреждения на изпълнителната власт разполагат с редица косве-

ни начини за въздействие върху дейността на независимите ведомства. Между тях са предаването на бюджетните проекти от ведомствата не на Конгреса, а на президента; контролът на Департамента по правосъдието върху воденето на техните дела в съдилищата; изпращането (преадресирането) на законопроекти и коментари по законопроекти, внесени от конгресмените, в Административно-бюджетното управление към президента; назначаването от президента на председателите на колегиалното ръководство на най-важните независими ведомства; участието на официалните представители на департаментите в квазисъдебни заседания, провеждани от ведомствата; установяването от президента на изисквания, на които трябва да отговарят държавните служители (включително в дадените ведомства); предаването и изземането от президента на част от пълномощията му на ведомствата и др.

Много други ведомства не разполагат с нормативни и квазисъдебни пълномощия да вземат решения за правата или задълженията на частни лица. Обикновено те осъществяват изследователски, планиращи, съвещателни, координационни, административно-финансови и други функции на органите на изпълнителната власт. Към тях се отнасят например Административната конференция, Администрацията на общите служби, Националното управление по авионавтика и изследване на космическото пространство (НАСА).

Франция

Във френската конституция разделът за правителството следва веднага след раздела за президента, което само по себе си свидетелства за значението, което са придавали на тази институция създателите на основния закон. Следва да се отбележи, че когато конституцията споменава Министерския съвет, се има предвид, че този орган е приел решение под председателството на президента. В отсъствието на държавния глава заседанията се наричат съвет на кабинета. Министър-председате-

лят може да председателства в Министерския съвет само със специално пълномощие на президента и по определен дневен ред. Актовете на Министерския съвет – ордонансите и декретите – се подписват от президента.

Компетенции. Според чл. 20, ал. 1 и ал. 2 от конституцията правителството определя и провежда политиката на нацията и се разпорежда с администрацията и въоръжените сили, а според чл. 36, ал. 1 с декрет, приет от Министерския съвет, може да бъде обявено обсадно положение.

Чл. 13, ал. 3 на основния закон предвижда държавните съветници (т. е. членовете на Държавния съвет), великият канцлер на ордена на Почетния легион, извънредните посланици и пратениците, старшите съветници на Сметната палата, префектите, представителите на правителството в отвъдморските територии, ректорите на академии, директорите на централните ведомства да се назначават от Министерския съвет. Според алинея четири от посочения член този списък може да бъде разширен с органичен закон, определящ условията за делегиране на пълномощия от президента по назначаването на длъжностните лица.

Правителството приема актове в сферата на регламентарната власт, т. е. извън пределите на законодателната компетенция на парламента (чл. 37 от конституцията). Наред с това според чл. 31 за изпълнение на своята програма правителството може да поиска разрешение от парламента за ограничен срок да осъществява чрез приемане на ордонанси мероприятия, отнасяни обикновено към сферата на закона. Тези ордонанси се приемат в Министерския съвет след разглеждане от Държавния съвет, придобиват сила от момента на публикуване, но я губят, ако законопроектите за тяхното утвърждаване не се внесат в парламента до изтичане на срока, установен от закона за делегиране на законодателни пълномощия. След изтичане на срока за делегиране предвиденото в ордонансите регламентиране на предметите на законодателната компетенция може да се осъществява само със закон.

Формиране. Президентът назначава правителствения глава, а по негово предложение съответно и останалите членове на правителството. При назначаване на министър-председателя президентът е длъжен да се съобразява със съотношението на политическите сили в Националното събрание, доверието на което е необходимо за дейността на правителството.

Според чл. 23 от конституцията функциите на член на правителството са несъвместими с осъществяването на парламентарен мандат, с всякаква публична длъжност или всякаква професионална дейност. Ако депутат стане министър, неговият мандат временно се предава на избрания заедно с него заместник, който го връща на първоначалния носител, когато той вече не е министър. Член на правителството обаче може да запази мандата си на регионален, генерален или комунален съветник, както и длъжността на кмет. Така например министър-председателят Ален Жюпе запази длъжността си кмет на Бордо.

Когато сформира правителството, министър-председателят след обсъждане в Министерския съвет внася (чл. 49, ал. 1 от конституцията) програмата на кабинета или общата политическа декларация за одобрение в Националното събрание, поставяйки въпроса за доверие. Той също моли Сената да одобри общата политическата декларация (чл. 49, ал. 4). Решението на Сената обаче няма юридически последствия, а е с чисто политическо значение.

Министър-председателят е ключова фигура в правителството, която представлява пълноценна конституционна институция. Според чл. 21 от конституцията той ръководи дейността на правителството, носи отговорност за националната отбрана, осигурява изпълнението на законите, осъществява регламентарни полномощия и назначава на граждански и военни длъжности. Някои свои полномощия той може да делегира на министрите. В случай на необходимост замества президента. Декретите на министър-председателя при необходимост се контрастират от съответните министри.

Значителни са и пълномощията на министър-председателя по отношение на парламента, които той осъществява лично или в сътрудничество с президента: може да предложи на държавния глава да свика парламента, когато последният не заседава; да участва в работата на камарите на парламента и комисиите, където да бъде изслушан по всяко време; има право на законодателна инициатива, както и да свиква смесените паритетни комисии на камарите при разногласие между тях по законопроекти; да поставя в Националното събрание въпроса за доверие на правителството; да отменя и изменя актове, дори законодателни, ако те се отнасят към сферата на регламентарната власт; да се обръща към Конституционния съвет с искане за проверка на конституционността на закона или приемане на решение за разграничаване на законодателната и регламентарната власт.

Министър-председателят има внушителен спомагателен апарат: комитет, генерални секретариати по планирането и националната отбрана, юридическа и техническа служба и др. На негово разпореждане е Генералният секретариат на правителството с многобройните си служби.

Отговорност. Конституцията предвижда политическа отговорност на правителството пред Националното събрание (чл. 1 ал. 2 и 3 и чл. 50 от основния закон). Тя се реализира чрез приемане от Националното събрание на резолюция за порицание.

Резолюцията за порицание е вот на недоверие към правителството по инициатива на самото Национално събрание. Тя трябва да бъде подписана от не по-малко от 1/10 от общия брой на депутатите и се гласува 48 часа след внасянето. Преброяват се само гласовете, подадени за резолюцията, а за нейното приемане се изисква абсолютно мнозинство от списъчния състав на Националното събрание. За една и съща редовна сесия депутатът може да подпише не повече от три резолюции за порицание, а за една и съща извънредна сесия – не повече от една.

Това ограничение не се отнася до случаите, когато пра-

вительството поставя въпроса за доверието. Въпросът за доверието министър-председателят поставя пред Националното събрание (след обсъждане в Министерския съвет) не само във връзка със своята програма или декларация, но и в случаи на гласуване по конкретен проект. Проектът се смята за приет, ако в следващите 24 часа не бъде внесена и приета по установения за това ред резолюция за порицание. По този начин специално гласуване по въпроса за доверие към проекта, с който поставеният въпрос е свързан, не се провежда. Ако няма резолюция за порицание, се приема, че доверието е налице.

Френският парламент е доста ограничен в ползването на двете институции, реализиращи отговорността на правителството. Въпросът за доверието е нож с две остриета, тъй като и правителството, и Националното събрание в резултат на отрицателно гласуване могат да се окажат излишни. Затова след сформирането правителството решава дали да представя пред Националното събрание своята програма или декларация. Решават различно, но в повечето случаи представят декларация. Когато въпросът за доверието се поставя във връзка със законопроект, това е открит натиск, тъй като в случай на приемане на резолюция за порицание президентът може да разпусне Националното събрание.

Освен формите за контрол върху правителството, посочени по-горе, парламентаристите имат и други възможности, които обаче не могат да доведат до свалянето на правителството или министрите. Такива средства са въпросите (или както това е прието да се нарича в руската практика, запитването), които по-скоро дават възможност за получаване на информация, отколкото за контрол. Те могат да бъдат и писмени (на тях правителството трябва да отговори в едномесечен срок и отговорът се публикува в „Журнал офисиел“). Броят на такива въпроси е доста голям: около 13 хиляди на година. Чл. 48 от конституцията предвижда веднъж седмично заседанието на всяка камара на парламента да се запазва за устни въпроси. Те са три типа:

- Устен въпрос без дебати – парламентаристът разполага с две минути за поставяне на въпроса, а след отговора на министъра – с още пет минути за реплика по отговора или за да изрази своето отношение към него;

- Устен въпрос с дебати – тази процедура се осъществява по решение на конференцията на председателите на политическите групи, когато няколко парламентаристи желаят да се изкажат по една и съща тема. Авторът на въпроса излага за 15 минути своята гледна точка, а след отговора на министъра има право на реплика; другите оратори също имат възможност да се изкажат;

- Въпрос от политическа група – през 1974 г. в регламента на Националното събрание била включена още една, трета, процедура от въпроси към правителството. При нея не се изисква съгласието на конференцията на председателите за включване в дневния ред – въпросите се внасят от политическите групи, а министрите разполагат с ограничено време за отговор. През 1982 г. процедурата е включена и в регламента на Сената, но тя се осъществява само веднъж месечно. В Националното събрание отначало всяка фракция имала еднакво време за поставяне на въпроси, но след това то започнало да се определя пропорционално на числеността на фракцията.

Освен разгледаната политическа отговорност на правителството следва да се спрем и на наказателната отговорност на неговите членове. Според чл. 68-1 от конституцията членовете на правителството носят наказателна отговорност за деяния, извършени при осъществяване на техните функции и квалифицирани в момента на извършването им като престъпления или прегрешения. Съди ги Съдът на републиката.*

* Този орган е учреден през 1993 г. в резултат на конституционна промяна специално за разглеждане делата по наказателната отговорност на членове на правителството за дължостни престъпления и прегрешения. Съдът на републиката не влиза в съдебната система на Франция. Съдът се състои от 12 парламентаристи, избирани в равни квоти от Националното събрание и Сената, и трима съдебни магистрати от Касационния съд, един от които е председател

Според чл. 68-2 от конституцията лице, смятащо себе си за потърпевшо от престъпление или прегрешение, извършено от член на правителството при осъществяване на неговите функции, може да подаде жалба в Комисията по заявленията. Комисията или отказва възбуждане на производство по делото, или го изпраща на генералния прокурор при Касационния съд за възбуждане на производство в Съда на републиката. Въз основа на заключението на Комисията по заявленията генералният прокурор може и сам да възбуди такова производство.

Италия

Системата на изпълнителната власт в Италия се оглавява от Министерски съвет, статутът на който се определя със закон от 23 август 1988 г. за дейността на правителството и организацията на Бюрото на Министерския съвет, а вътрешната организация и дейност – от регламент, утвърден с декрет на председателя на Министерския съвет от 10 ноември 1993 г. Италия е парламентарна република, затова правителството на страната се сформира в резултат на избори за Камарата на депутатите. Според конституцията президентът на републиката назначава председателя на Министерския съвет и по негово предложение – министрите (чл. 92, ал. 2). За разлика от други страни одобрение в парламента трябва да получи целият състав на правителството, а не само неговият председател (чл. 94, ал. 1 от Основния закон). На практика подборът на министрите се извършва от победилите на изборите политически партии, които определят своите представители в правителството. Списъкът за представяне на президента, съставен по партийен принцип, се предава на председателя на Министерския съвет, когото обикновено определят в последния момент, затова той може само да го допълни с кандидат за пост на някой министър без портфейл.

Министерският съвет определя общата политика на пра-

вительството и насоките на административната дейност, приема решения по всички аспекти на политическия курс, определен на базата на доверието съвместно с парламента на страната, разрешава споровете за компетенциите между отделните министри. Решенията по някои въпроси Министерският съвет взема само съвместно – заявленията за политическия курс и програмните задължения, решенията, по отношение на които може да се постави въпрос за доверие пред парламента, проектите за международни, военни и политически договори, политическия курс и отношенията с Европейския съюз.

Според конституцията Министерският съвет е образуван от председателя и министрите (чл. 93, ал. 1). На практика обаче съставът му съществено се е трансформирал. Понастоящем негови пълноправни членове са заместник-председателите, министрите без портфейл, заместник-министрите, генералният секретар на Бюрото на Министерския съвет. Освен това от 1983 г. действа Съвет на кабинета. Според конституционните закони на заседанията на правителството могат да присъстват председателите на областните джунтове от петте области, имащи пошироката автономия: Сардиния, Вале д'Аоста, Фриули-Венеция Джулия, Трентино-Алто – със съвещателен глас, Сицилия – с решаващ.

Председателят на Министерския съвет ръководи общата политика на правителството, поддържа единството на политическия и административния курс, поощрява и координира дейността на министрите. Съобразявайки се с мнението на членовете на правителството, той може да предлага кандидатури за свои заместници, да сформира Съвет на кабинета в състав от определени от него министри. Както се отбелязва в италианската литература, председателят на Министерския съвет не е свободен в избора на кандидати, тъй като членовете на Съвета на кабинета заседават в качеството си на „политически пълномощници“ от собствените партии, а главната задача на този орган е да реализира в дейността на правителството съгласувани позиции на „пакта за коалиция“, въз основа на които представители-

те на различни политически сили са влезли в състава на Министерския съвет.

При осъществяването на своите пълномощия председателят на правителството се опира на апарата на бюрото на Министерския съвет. Основна структура е общият секретариат на Бюрото, състоящ се от департаменти и служби начело с генерален секретар (допуска се назначаване и на негов заместник). Длъжностите на генералния секретар и ръководителите на департаменти са политически назначения, затова след полагане на клетва новото правителство прекратява и пълномощията на лицата, назначени преди това на тези постове. За останалите важат повечето от нормите, засягащи служителите в министерствата. Секретариатът се състои от централното бюро по координация на законодателните инициативи и нормативната дейност на правителството, бюрото по координация на административната дейност, бюрото на дипломатическите съветници, бюрото на военните съветници, бюрото на ръководителя на управлението по печата на председателя на Министерския съвет и бюрото по церемониала. Нови департаменти на Бюрото на Министерския съвет се създават или въз основа на законовите предписания (департаментите по гражданска защита, по координация на политиката на ЕС, информацията и издателската дейност), или на декрети на министър-председателя (по въпросите по взаимоотношенията с парламента, по проблемите на градските територии). Съдействие на генералния секретар оказва и комитетът на експертите по програмите на правителството.

Конституцията не фиксира списъка на министерствата, затова техният състав може да се променя според предписанията на обикновените закони (но не по решение на самия Министерски съвет или неговия председател!). В Италия има два вида министри: 1) стоящи начело на министерствата; 2) завеждащи определени направления, но без да са ръководители на ведомствата. Последните – министрите без портфейл – осъществяват своите функции въз основа на поръчение от председателя на Министерския съвет, който също има правомощие да

назначава тези лица за ръководители на департаменти, образувани в рамките на Бюрото на Министерския съвет (чл. 9 от закона от 1988 г.). В италианската практика са известни случаи на съвместяване на поста председател на правителството и министър.

Заместник-министрите, влизащи в състава на правителството, са секретари по връзките с парламента. Те могат да участват в дискусии, да отговарят на въпроси и интерпелации само според указанията на министъра, който носи персонална отговорност за дейността на своето ведомство и самостоятелно определя кръга на пълномощия на заместника чрез издаване на декрет. Заместниците на министъра се назначават на длъжност също с декрет от президента. Кандидатурите им обаче трябва да бъдат съгласувани от председателя на правителството със съответния министър.

Министрите са колегиално отговорни за действията на Министерския съвет и индивидуално – за действията на ръководените от тях ведомства. Формата на отговорност на министъра е неговата оставка, която обикновено не води до оставка на цялото правителство само ако това сериозно не нарушава баланса на политическите сили в правителствената коалиция. Според конституционния закон N 1 от 16 януари 1989 г. за престъпления, извършени при изпълнение на задълженията им, министрите застават пред съда по общата юрисдикция (по-рано обвиненията, повдигнати срещу министри, били подсъдни на органа на конституционното правосъдие).

В Италия има и периферни органи, непосредствено подчинени на председателя на Министерския съвет – правителствените комисари в областите. Кандидатите за тези длъжности се назначават с декрет от президента на републиката по предложение на правителствения глава, съгласувано с министрите по работите на областите и вътрешните работи. Правителственият комисар, чиято резиденция е в столицата, ръководи дейността на периферните органи на публичната администрация, осъществява контрол върху актовете на областите, представя на правителството информация относно необходимостта от намеса.

Централната и периферната администрация в Италия се създават на базата на министерствата.

Структурата на министерствата се изгражда по единна схема. Начело стои министърът, който влиза в състава на правителството на страната. В процеса на своята дейност той издава декрети и циркулярни документи. По закон министърът може да има един заместник, но на практика техният брой варира от двама до четирима. В своята дейност той се опира на секретариат, в състава на който влизат законодателната и изследователската служба, Бюрото по печата. Ръководителят на секретариата се сменя след назначаване на нов министър. Секретариатът поддържа контакти с парламента, Бюрото на Министерския съвет, другите министерства, ръководи дейността на оперативните служби.

Ключови подразделения в министерствата са генералните дирекции, пълномощията на които се фиксират на законодателно ниво. Съществува единен организационен модел за всички министерства: генералните дирекции се подразделят на отдели и секции, а се оглавяват от генерални директори. В някои министерства (на отбраната, на външните работи, на финансите) съществува пост генерален секретар с координационни пълномощия. Управлението на персонала се осъществява от административен съвет начело с министър и в него влизат представители на профсъюзите и генералните директори. Този орган взема решения за обявяване на конкурс за заемане на вакантни длъжности и издигане по служба. Във всяко министерство съществува дисциплинарна комисия, която подготвя материали и дава юридически консултации относно прилагането на мерки от дисциплинарен характер.

В италианските министерства има централно счетоводство, което се подчинява на главното счетоводство на Министерството на хазната, стопанското управление, а също и спомагателните подразделения. Периферните подразделения се създават обикновено на провинциално, по-рядко на областно и комунално ниво.

Особеност на еволюцията на централната администра-

ция в Италия е създаването на междуминистерски комитети за координация на дейността. За първи път такъв орган е образуван през 1936 г. – Комитет по кредита и спестяванията, начело с председателя на правителството. В неговият влизали трима министри. Понастоящем броят на подобни органи се е увеличил: функционират междуминистерски комитети по цените, външноикономическата политика, координацията на промишлената политика, икономическото програмиране, продоволствената и селскостопанската политика. Междуминистерските комитети се създават обикновено на базата на законодателни предписания. В тях могат да влизат или само министри, или ръководители на ведомства и специалисти в определена сфера. Някои междуминистерски комитети вземат решения само с пълно мнозинство, но най-разпространена е следната практика: ако в състава на дадения орган влизат само министри, малцинството се подчинява на решението на мнозинството. Междуминистерските комитети са длъжни да информират за своя дневен ред председателя на Министерския съвет, а последният може да внесе някои въпроси за разглеждане от цялото правителство.

Дейността на междуминистерските комитети се оценява различно от италианските юристи – едни ги разглеждат като спомагателни органи, подготвящи решенията на правителството, други са на мнение, че те приемат политически решения и в определена степен подменят Министерския съвет. Втората гледна точка получава потвърждение в дейността на междуминистерския комитет за икономическо програмиране, оглавяван от председателя на Министерския съвет, а в него влизат министрите на бюджета, външните работи, финансите, хазната, промишлеността, селското стопанство, външната търговия, труда, обществените работи и транспорта. В компетенциите на този комитет влиза представянето на курса на националната икономическа политика, определянето въз основа на доклада на министъра на бюджета и икономическото програмиране на основните насоки за разработка на националната и икономическа програма, а въз основата на доклада на министъра на хазната –

основните насоки в проектобюджета. Комитетът издава общи директиви по реализацията на националната икономическа програма, координирайки дейността на органите от публичната администрация.

В Италия се практикува създаването на висши съвети при министерствата – колегиални консултативни органи, в които влизат експерти. Сред тях най-известни са висшите съвети по обществените работи, финансите, селското стопанство, здравеопазването. След осъществяването на областната реформа са били създадени национални съвети – органи с координационен характер в областта на планирането, в които влизат представители на конкретното министерство и областите. От 1988 г. тези отношения между правителството и областите са пренесени в рамките на Постоянната конференция по взаимоотношенията между държавата и областите при Бюрото на Министерския съвет, а националните съвети насочват усилията си към решаването на конкретни програми.

Напоследък все по-широко разпространение получават така наречените независими администрации. Те не влизат в министерствата и са политически неутрални структури. Подборът на кадрите в тях се извършва съобразно професионалната им специализация за определен срок, при това нито функционално, нито йерархически тези лица не са подчинени на правителството. Към независимите агенции се отнасят Националната комисия на дружествата и борсите, Институтът по надзора за застраховка на частните лица, Комисията по достъпа до административните документи и т. н.

Въз основа на законите от 1992-1993 г. в Италия е създадена цяла група специализирани агенции (Национална агенция за околната среда, Агенция за представителство на преговорите за колективните договори и т. н.). Конкретните министри могат да осъществяват функции по насочване и координация на дейността на тези структури. За разлика от традиционните подразделения на министерствата агенциите разполагат с пълна организационна и управленска самостоятелност, а също с правата на юридическо лице.

Испания

Правителството е върхът на изпълнителната власт, в която влизат държавната администрация, въоръжените сили, полицията, формированията и учрежденията за сигурност. Когато правителството заседава в пълен състав, то се нарича Министерски съвет. Министерският съвет чрез кралски декрет взема решения за създаване, реорганизация и закриване на делегираните комисии на правителството, включващи част от неговия състав и отговарящи по определени въпроси от неговите компетенции.

Компетенции. Правителството притежава по-широка функционална автономия, отколкото е прието в класическите парламентарни монархии. Неговата роля в системата на държавните органи се определя със специално изброяване на пълномощията и се отличава с повисшена политическа устойчивост спрямо Генералните кортеси. Чл. 97 от конституцията възлага на правителството да ръководи вътрешната и външната политика, гражданската и военната администрация и отбраната на държавата.

Правителството има право на законодателна инициатива, а в рамките на законите издава своите укази. Генералните кортеси могат да му делегират правото да издава актове със силата на закон. В случаите на извънредна и настоятелна необходимост чл. 86 от конституцията предоставя на правителството правото да издава временни декрети-законови, които обаче не могат да засягат устройството на основните институции на държавата, правата, задълженията и свободите на гражданите, установени в раздел I от конституцията, режима на автономните общности и общото изборително право. Декретите-законови незабавно се представят за обсъждане и гласуване в Конгреса на депутатите, който ако не заседава, се свиква за 30 дни. В този срок Конгресът е длъжен да утвърди или да отмени декретите-законови.

С декрет, приет в Министерския съвет, правителството може да обяви положение на надвиснала заплаха за държавата

за срок не повече от 15 дни. То е длъжно да се отчете за това пред Конгреса, който се събира незабавно, и без негово разрешение срокът не може да бъде удължаван. Декретът определя териториалните рамки на действие на този режим.

По същия начин, но с разрешение на Конгреса, правителството може да обяви извънредно положение. При това трябва точно да се определят неговите последици, териториалните рамки и продължителността на режима, който не може да превишава 30 дни, но може да бъде удължен още толкова.

Колкото до обсадното положение, правителството може само да го предложи. Извънредните обстоятелства не променят принципа на отговорност на правителството и неговите органи.

Състав. Правителството се състои от председател, вице-председатели, министри и други членове. Създаването, реорганизацията, ликвидирването на министерските департаменти (т. е. министерства) се осъществява въз основа на закон, което като цяло противоречи на логиката на парламентарната форма на управление. Със закон от 1983 г. „За организацията на централната администрация на държавата“ се определя списък от централни министерства на външните работи; правосъдието; отбраната; икономиката и жилищата; вътрешните работи; образованието и науката; труда и социалното осигуряване; промишлеността и енергетиката; транспорта, туризма и връзките; културата; териториалната администрация и други (общо 15 министерства).

При формирането на правителството през юли 1985 г. обаче посочената норма е породила съществени трудности и законите за бюджета, смятано от 1985 г., са предоставили на председателя на правителството правото с кралски декрет, издаден след негово представяне, да променя броя, наименованията и компетенциите на министерствата.

Председателят ръководи работата на правителството, координира функциите на останалите негови членове, насочва тяхната дейност, без да намалява компетенциите и отговорността им. Конституцията предоставя на председателя на пра-

вительството специални пълномощия – правото да предлага на краля провеждане на референдум с разрешение на Конгреса на депутатите (чл. 92), след разглеждането на въпроса в Министерския съвет и на своя отговорност да предлага разпускането на една от камарите или Генералните кортеси като цяло (чл. 115), лично да подава в Конституционния трибунал молби за неконституционност (чл. 162). Тъкмо председателят на правителството е фигурата, която трябва да се ползва с доверието на депутатите от Конгреса, и именно по отношение на него се поставя въпросът за лишаване от доверие чрез внасяне на резолюция за порицание.

Членовете на правителството не могат да осъществяват представителните и други функции, присъщи на парламентарния мандат, а също и други публични функции, непроизтичащи от тяхната длъжност, да се занимават с професионална или търговско-икономическа дейност (чл. 98 от конституцията).

Формиране. Според конституцията (чл. 99) след всяко подновяване на Конгреса на депутатите кралят след консултация с представителите на парламентарните групи чрез председателя на Конгреса внася предложение за кандидатурата за длъжността председател на правителството. Кандидатът от своя страна представя на Конгреса програма на правителството, което има намерение да сформира, и гледира пред камарата за изразяване на доверие.

Ако Конгресът изрази доверие с абсолютно мнозинство, кралят извършва назначаването. Ако такова мнозинство не е получено, същата кандидатура се представя повторно след 48 часа. При повторното гласуване за получаване на доверие е достатъчно обикновено мнозинство.

В случай че няма мнозинство, процедурата за определяне председателя на правителството се повтаря с нови кандидатури. Ако в продължение на два месеца след първото гласуване нито един от кандидатите не получи доверието на Конгреса, кралят с контрасигнатурата на председателя на Конгреса разпуска двете камари и насрочва нови избори. Конституцията не регламентира ситуацията, която може да възникне в слу-

чай на отказ на председателя на Конгреса да контрасигнира кралския декрет.

Останалите членове на правителството се назначават и освобождават от краля по предложение на председателя (чл. 100 от конституцията).

Правителството (според чл. 101) се освобождава от своите пълномощия след провеждане на всеобщи избори в случай на загуба на доверие в парламента, оставка или смърт на председателя. При това то продължава да действа, докато заработи новото правителство, формирано по горепосочената процедура.

Отговорност. Председателят и останалите членове на правителството според чл. 102 от Конституцията носят наказателна отговорност пред Камарата по наказателни дела на Върховния трибунал. Ако те са обвинени в измяна или някакво престъпление срещу сигурността на държавата, извършени по време на изпълнение на задълженията им, обвинението може да бъде предявено само от Конгреса с абсолютно мнозинство на гласовете по инициатива на 1/4 от депутатите. Кралските прерогативи за помилване в този случай не могат да бъдат приложени.

Наред с този вид отговорност членовете на правителството носят и солидарна отговорност пред Конгреса на депутатите (чл. чл. 108, 112-115 от конституцията). Реализирайки политическата отговорност на правителството, Конгресът може с абсолютно мнозинство на гласовете по предложение на не по-малко от 1/10 от депутатите да изрази недоверие към правителството, но трябва при това да предложи кандидатура за нов председател на кабинета. Това е така нареченият конструктивен вот на недоверие. Предложението за недоверие се гласува не по-рано от пет дни след внасянето му (през първите два дни от този срок могат да се правят алтернативни предложения). Ако предложението за недоверие не получи абсолютно мнозинство от гласовете, подписалите го депутати не могат да внасят такова предложение по време на същата сесия. Председателят на правителството след обсъждане в Министерския съвет може сам да

постави пред Конгреса въпроса за доверие във връзка с правителствената програма или декларацията за общата политика. За изразяване на доверие е достатъчно обикновено мнозинство на депутатите.

Ако Конгресът е отказал доверие на правителството, последното подава до краля заявление за оставка, след което се осъществява назначаването на нов председател на правителството по разгледаната процедура. В случай на вот на недоверие в Конгреса кандидат-председателят на правителството се смята за получил инвеститура и кралят го назначава.

Очевиден е стремежът да се въведе още един елемент на така наречения рационализиран парламентаризъм, насочен към осигуряване устойчивост на правителството пред лицето на парламента и избягване на хронични правителствени кризи. Действително за да се свали правителството, трябва да се получи абсолютно мнозинство от гласовете в Конгреса на депутатите и съгласие по издигнатата против действащия председател на правителството конкретна кандидатура на неговия приемник; за изразяване на доверие по инициатива на правителството е достатъчно получаването на обикновено мнозинство от гласовете в Конгреса на депутатите, т. е. доверие се получава по-лесно.

Германия

Особеност на федералното правителство в Германия е, че неговата компетенция не се определя от основния закон. Същевременно тя може да бъде изведена от разпоредбите, регламентиращи взаимоотношенията на федералното правителство с другите органи на властта. Неговата задача е преди всичко да инициира и изпълнява федералните закони, за което може да издава свои нормативни актове – постановления.

В същото време чл. 80 от конституцията постановява, че федералното правителство или федералните министри могат да бъдат упълномощени за издаване на правни постановления, при

това, съдържанието, целта и границите на пълномощия трябва да бъдат определени с този закон. В самото постановление следва да се съдържа неговата правна обосновка. Ако законът предвижда възможност за по-нататъшно предаване на посоченото пълномощие, тогава то трябва да бъде отразено в текста на правното постановление.

При положение че федералните закони не постановяват друго, някои от тях (както и федералните закони) изискват съгласието на Бундесрата – например по въпросите за строителството и експлоатацията на железопътни линии, тарифите за комуникационни услуги. Бундесратът може да изпраща на федералното правителство проекти за такива постановления.

Федералното правителство се състои от федерален канцлер и федерални министри (чл. 62 от основния закон). Според чл. 63 федералният канцлер се избира без дебати от Бундестага по предложение на федералния президент. За избирането е необходима подкрепата на мнозинството от членове на Бундестага. Избраното лице се назначава на длъжност от федералния президент. Ако предложеният кандидат не е избран, през следващите 14 дни Бундестагът може самостоятелно да избере федерален канцлер с абсолютно мнозинство. Ако това не се получи, незабавно се провежда нов тур на избори, в който за избран се смята кандидатът, получил най-голям брой гласове. В случай, че това мнозинство е абсолютно, федералният президент е длъжен да назначи избраното лице в рамките на седем дни. Ако то е по-малко от абсолютното, федералният президент сам може да реши, дали да го назначи за федерален канцлер, или да разпусне Бундестага.

Федералните министри се назначават и уволняват от федералния президент по предложение на канцлера. При встъпване в длъжност федералният канцлер и министрите полагат същата клетва, както и федералният президент (чл. 64). С член 66 им се забранява заемане на всяка друга платена длъжност, работа в каквато и да е професия, те не могат да влизат в ръководството, а без съгласието на Бундестага – и в борда на което и да било търговско предприятие.

Според чл. 69 федералният канцлер назначава един от федералните министри за свой заместник (това обикновено е министърът на външните работи). Пълномощията на всички членове на федералното правителство се прекратяват от момента на събиране на новоизбрания Бундестаг, а пълномощията на федералния министър – и във всеки друг случай на прекратяване пълномощията на федералния канцлер. Федералният канцлер по молба на федералния президент, а федералният министър – по молба на канцлера или президента, са длъжни да продължават да работят на своята предишна длъжност до назначаването на техни приемници.

Федералното правителство приема свой регламент, одобряван от федералния президент.

Федералният канцлер (според чл. 65) определя насоката на политиката и носи отговорност за това. В рамките посочената насока всеки федерален министър върши своята работа самостоятелно и лично отговаря а нея. При разминаване в позициите между федералните министри въпросът се решава от федералното правителство. Федералният канцлер ръководи дейността според регламента.

Федералният министър на отбраната има право да издава заповеди на въоръжените сили и да осъществява тяхното командване (чл. 65а). Според чл. 115 б с обявяването на положение на отбрана тези пълномощия преминават към федералния канцлер.

Основният закон, предвиждайки политическа отговорност на правителството пред Бундестага, е въвел така наречения конструктивен вот на недоверие. Бундестагът може да смени федералния канцлер само чрез избиране на негов приемник, след което трябва да се обърне към федералния президент с молба за уволнение на предишния федерален канцлер и назначаване на нов. Федералният президент е длъжен да направи това. От подаването на предложението за вот на недоверие, по-точно – за избор на нов федерален канцлер, до гласуването трябва да минат 48 часа (чл. 67).

Канцлерът разполага със силно конституционно оръжие

за оказване на натиск върху Бундестага – правото да поставя въпрос за доверието (чл. 68). Този въпрос обикновено се поставя във връзка с някой законопроект или проект за друго решение, което федералният канцлер се стреми да получи. След 48 часа Бундестагът трябва да гласува този въпрос и, ако не изрази доверие с мнозинство от гласовете, федералният президент може по предложение на канцлера в срок от 21 дни да разпусне Бундестага. Последният може да избегне разпускането, ако избере с мнозинство от гласовете нов федерален канцлер.

За решаване на задачите на федерацията, произтичащи от законодателството, с федерален закон могат да се образуват самостоятелни федерални висши органи, преки федерални корпорации и учреждения за публично право. В случай на необходимост със съгласието на Бундесрата и мнозинството членове на Бундестага могат да се образуват федерални органи от средно и низово ниво. Понастоящем действат 16 федерални министерства.

Полша

Според чл. 51 от Малката конституция* Министерският съвет провежда вътрешната и външната политика на републиката, ръководейки цялата правителствена администрация. В чл. 52 компетенциите на Министерския съвет са определени достатъчно подробно. Правителството взема решения по всички въпроси на държавната политика, които с конституционния или друг закон не са отнесени към компетенциите на прези-

* В Полша поради особеностите в конституционното развитие през последните години действа т. нар. Малка конституция, която регламентира основните области от живота. Приемането на по-разгърнатата и обновена конституция трябва да се извърши в най-близко време. Приведените в този обзор положения ще бъдат включени в новата конституция

дента или друг орган на държавната администрация или самоуправлението. По този начин е установена презумпция за компетенция на правителството. Министерският съвет по-специално: осигурява изпълнението на законите; издава разпоредби със силата на закон; ръководи работата на всички други органи на държавната администрация, координира я и я контролира, носи отговорност пред Сейма за тяхната дейност; охранява въз основа на законите интересите на държавната хазна; разработва проект за бюджета и други финансови планове на държавата, а след утвърждаването им от Сейма ръководи тяхното изпълнение; осъществява в рамките и формите, определени от конституционния закон и другите закони, надзор върху териториалното самоуправление; поддържа отношения и сключва договори с правителствата на други държави и международни организации; осигурява вътрешната и външната сигурност на страната.

Малката конституция предвижда институция за делегирано законодателство. Според чл. 23 Сеймът може със закон, приет с абсолютно мнозинство от гласовете, да предостави на Министерския съвет по негово мотивирано предложение пълномощия за издаване на разпоредби, имащи силата на закон, ограничавайки при това предмета на регулиране от тях и срока на действие на тези пълномощия. В периода на действие на посоченото пълномощие правото на законодателна инициатива по съответните въпроси принадлежи изключително на правителството. При това Министерският съвет не може да издава разпоредби, имащи силата на закон, по следните въпроси: изменение на конституцията; избор на президент, Сейм, Сенат, а също органи на териториалното самоуправление; държавния бюджет; лични, политически права и свободи на гражданите, а също права и задължения, произтичащи от трудовите отношения и социалното застраховане; съгласие за ратификация на международни договори. Президентът подписва разпоредби със силата на закон и се разпорежда за официалното им публикуване в официоза. Той обаче може да наложи вето на такова разпореждане и за 14 дни да го върне на Министерския съвет. В такъв случай

Министерският съвет може да внесе върнатата разпоредба със силата на закон в Сейма в качеството на законопроект. До подписването на разпоредбата президентът може да се обърне към Конституционния съд за проверка на съответствието на този акт с конституцията. Въпросът за контрола от Сейма върху легираното законодателство не е регламентиран от Малката конституция.

Малката конституция доста подробно определя реда за формиране на правителството. Според чл. чл. 57–62 председателят на Министерския съвет се назначава от президента, който по негово предложение утвърждава и състава на правителството за 14 дни от датата на първото заседание на Сейма от новото свикване или приемане оставката на Министерския съвет. Назначеният от президента председател на Министерския съвет в 14-дневен срок трябва да представи пред Сейма програма за дейността на правителството с молба за вот на доверие. За изразяване на доверие се изисква абсолютно мнозинство на гласовете в Сейма.

Встъпвайки в длъжност, председателят на Министерския съвет и министрите, а също и другите членове на правителството полагат клетва пред президента.

В случай че правителството не се сформира в посочения ред, Сеймът самостоятелно, в 21-дневен срок трябва да избере с абсолютно мнозинство от гласовете председател на Министерския съвет и предложението от него състав на правителството. Президентът назначава избраното по този начин правителството и то полага клетва. Ако Сеймът не изпълни това, президентът формира правителство по първоначалния ред, а за вота на доверие е достатъчно обикновено мнозинство от гласове. Ако в резултат на тази процедура не бъде сформирано правителството, правото да избере Министерски съвет отново преминава към Сейма. В случай на получаване на поредния отрицателен резултат президентът разпуска Сейма или назначава председател на Министерския съвет и правителство за срок до шест месеца, в продължение на който Сеймът трябва да вземе решение за доверие към правителство. Този феномен се нарича служебно пра-

вителиство. Ако такава разпоредба за доверие не бъде приета или към Министерския съвет по установения ред бъде изразено недоверие, президентът разпуска Сейма.

В правителството според чл. 53 влизат председателят на Министерския съвет, заместник-председателите, министрите, лицата, които се назначават по същия ред, както и министрите, членството на които в Министерския съвет произтича от специални закони. Министерският съвет действа колегиално.

Председателят на Министерския съвет ръководи работата на правителството, а също координира и контролира работата на министрите. За изпълнението на законите и на основание предоставените от тях пълномощия той издава разпоредби (чл. 55). Министрите ръководят определени сфери в държавната администрация или изпълняват задачи, определени от председателя на Министерския съвет.

Оставка. Председателят на Министерския съвет според чл. 64 подава на президента молба за оставка на правителството в следните случаи: конституиране на новоизбрания Сейм; отказ на Министерския съвет или неговия председател от по-нататъшно изпълнение на функциите им; обявяване от Сейма вот на недоверие.

Президентът приема оставката и възлага на правителството да изпълнява своите задължения до назначаването на нов Министерски съвет (чл. 65).

На основание чл. 66 Сеймът може с абсолютно мнозинство да гласува недоверие на Министерския съвет. Предложение за това се внася от не по-малко от 46 депутати (т. е. 1/10 от числения състав) и се поставя на гласуване не по-рано от седем дни след внасянето. Ако не е изразено недоверие, повторното предложение може да се внесе три месеца след гласуването, ако го подкрепят поне 115 депутати (1/4 от Сейма). Вотът на недоверие може да се съпровожда с избиране на нов председател на Министерския съвет, на когото се възлага да сформира правителство (конструктивен вот на недоверие). Ако такова избиране не се извърши, президентът приема оставката на правителството или разпуска Сейма.

Особеност на полската система е, че Сеймът може да изрази недоверие и към отделен министър, като го задължи според чл. 67 да подаде оставка, която се приема от президента. А според чл. 68 министърът и сам може да подаде заявление за оставка до председателя на правителството, който предлага на президента да извърши промени в Министерския съвет.

**ТЕРИТОРИАЛНА ОРГАНИЗАЦИЯ НА ВЛАСТТА.
РАЗГРАНИЧАВАНЕ КОМПЕТЕНЦИИТЕ НА
ЦЕНТРАЛНИТЕ И РЕГИОНАЛНИТЕ ОРГАНИ.
АДМИНИСТРАТИВНА ВЕРТИКАЛА
(ИЗ ЧУЖДЕСТРАННИЯ ОПИТ)**

В настоящата справка става дума за организацията на властта както в унитарните, така и във федеративните държави, като повече внимание е отделено на последните.

**Начини за разграничаване на компетенциите на
федерацията и нейните субекти**

В различните страни разграничаването на компетенциите на федерацията и нейните субекти се осъществява по различни начини. Като цяло те могат да бъдат сведени до пет основни варианта.

Първи вариант. Някои конституции определят изключителната компетенция на федерацията, а всички останали въпроси отнасят към компетенциите на нейните субекти. Така са определени например в Конституцията на Обединена република Танзания от 1977 г. компетенциите на федералните органи. В приложение 2 към основния закон са посочени 17 въпроса от „общо значение“. Те се отнасят към изключителните компетенции на федерацията.*

* Те са Конституцията на Танзания и управлението на Обединена република, външната политика, отбраната, полицията, извънредното положение, гражданството, имиграцията и емиграцията, външната търговия, държавната служба, данък общ доход, корпоративният данък, митническите такси и акцизите, пристанищата, гражданската авиация, пощата, телеграфът, паричното обращение, сеченето на монети, законните платежни средства, банките, банковото дело, чуждестранната валута и контролът върху нейния обмен, промишлените и строителните ли-

При такъв подход към разграничаване на пълномощията изключителните компетенции на федерацията могат да се разширяват до безкрай, особено ако след изброяването на въпросите следват думите „и други“ (пълномощия).

Втори вариант. Установяват се изключителните компетенции на субектите, в които федерацията не може да се намесва (обикновено въпросите на културата, бита, началното образование и др.). Макар че този подход е залегнал в много малко федерални конституции, защото дава определени гаранции на субектите срещу намеса в сферата на техните компетенции от страна на федералните органи, към компетенциите на субектите обикновено се отнасят въпроси, нямащи принципно значение, докато сферата на федералните е много широка.

Трети вариант. Фиксират се две сфери на компетенциите – федерацията и нейните субекти. Най-характерни примери са Швейцария, Канада, Аржентина, Етиопия.

В Конституцията на Етиопия от 1994 г. например са посочени 21 точки, съдържащи „пълномощията на федералната държава“ (чл. 51). Те са защита на конституцията; формулиране на политиката на страната с цел икономическо и социално развитие; установяване на държавни стандарти и критерии в областта на здравеопазването, образованието, науката, технологиите, културата; осъществяване на държавната финансова, монетарна политика и политиката за чужди инвестиции; издаването на закони за използване и защита на земята, естествените ресурси, историческите места и паметници; определяне на политиката в областта на отбраната и обществената сигурност, в сферата на организацията и дейността на федералната полиция и т. н.

Чл. 52 определя „пълномощията и функциите на щатите“. Тук се съдържат 8 точки: да създават администрация на щата

цензи, висшето образование, нефтените ресурси и суровият нефт за производството на бензин и други продукти, природният газ, националната изпитна комисия (въпроси, свързани с приема на определени длъжности във федералната държавна служба)

за самоуправление, основаваща се на демократични порядки, върховенство на закона и защита на федералната конституция; да приемат и изпълняват свои конституции и закони; да формулират и осъществяват политика, стратегия и планове за своето икономическо и социално развитие; да използват земята и другите естествени ресурси според федералните закони; да определят и събират данъци в щатите, създавайки свой бюджет, и т. н.

Конституцията постановява, че федерацията и щатите могат взаимно да си делегират пълномощия (чл. 50).

Понякога ясно са изброени само федералните пълномощия, а тези на субектите са представени в „негативен план“ (споменава се какви мерки федерацията няма право да прилага по отношение на щатите). Така са формулирани съответните положения в Конституцията на САЩ. В Конституцията на Швейцария пълномощията на федерацията и щатите са разхвърляни по различни членове.

Важно значение придобива въпросът за остатъчните пълномощия, неспоменати нито в единия, нито в другия случай. Основният закон може да се съдържа уговорка, според която неизброените пълномощия могат да бъдат отнесени или към компетенциите на федерацията, или към компетенциите на субектите. В първия случай това означава разширяване компетенциите на федерацията, във втория се дават допълнителни пълномощия на субектите, тяхната самостоятелност укрепва.

Четвърти вариант. Освен посочените две (федерацията и щатите) в конституциите (приложенията към тях) се посочва трета сфера – тази на съвместните (съпадащи, конкуриращи се) компетенции. Най-подробно изброяване от този род се съдържа в Конституцията на Индия от 1949 г. В нея са посочени 97 въпроса, отнасящи се към компетенциите на федерацията, 47 въпроса – на съпадащи пълномощия, и 66 – към компетенциите на щатите.

Много от тези въпроси имат комбиниран характер. Съюзният списък включва външните работи, отбраната, външната търговия, търговията между щатите, банковото дело, застрахо-

ването, печатането на пари, паричното обращение, пощата и телеграфа, железопътните линии, корабоплаването, въздухоплаването и др., а съпадащият – наказателния и гражданския процес, семейното, договорното и трудовото право, законодателството за профсъюзите, за печата, за социалните застраховки и др. Всички тези въпроси могат да се регламентират от законодателствата на федерацията и на щатите, но федералният закон има върховенство. Списъкът за щатите включва обществения ред, полицията, затворите, просветата, здравеопазването, селското стопанство, промишлеността и т. н.

Конституционните гаранции за самостоятелността на щатите в изброените въпроси обаче не са безусловни, тъй като по решение на Горната камара на индийския парламент, прието с 2/3 от гласовете, за защита на националните интереси в компетенциите на федерацията може да бъде включен всеки въпрос, отнасян от конституцията към изключителните компетенции на щатите.

Индия е високоцентрализирана федерация. В нея пълномощията на федералните органи са големи, затова на практика списъкът в конституцията няма принципно значение. Този въпрос се поставя само тогава, когато в щатите на власт е правителство на партия, заемаща опозиционна позиция спрямо партията (партиите), доминираща в индийския парламент и правителството. Такава ситуация в Индия възниква доста често, но и федерацията, използвайки своите пълномощия, а в още по-голяма степен силово осигурява покорността на щатите. Въпросите, невключени в никой от посочените списъци, са от компетенциите на федерацията (а не на щатите), което осигурява нейното допълнително доминиране.

Пети вариант. Той е присъщ за Пакистан, Нигерия и някои други страни. При него конституциите правят списък само на две сфери – на федералните и на съвместните компетенции. В Нигерия изключителните федерални компетенции включват 66 точки, а списъкът на съвместните – 39.

В сравнение с предходния начин за разграничаване на компетенциите, когато в конституцията всички въпроси са раз-

делени на три списъка, посоченият вариант е съобразен с невъзможността изчерпателно да се разгледат всички въпроси за законодателно регламентиране, делата от компетенциите на федерацията, нейните съвместни компетенции със субектите и накрая – изключителната сфера на пълномощия на щатите. И при най-стриктното изготвяне на такива списъци (а в Индия те включват повече от двеста въпроса) нещо може да бъде пропуснато или забравено. При това строгият списък прави твърде трудно търсенето на изход от конфликтни ситуации. Липсата на подобна класификация дава възможност всички неназовани в конституцията въпроси (ако те не са резервирани за федерацията) да се отнесат към компетенциите на нейните субекти, което едновременно спомага за разширяването на техните права.

Наред с петте основни варианта могат за се посочат и специфични. В Конституцията на Австрия се изброяват: 1) въпроси, по които законодателната и изпълнителната дейност се отнасят към компетенциите на федералните органи; 2) въпроси, по които компетенциите на федералните органи влизат в законодателството, а изпълнението се извършва от органите на провинциите (субектите на федерацията); 3) въпроси, по които органите на федерацията постановяват основите на законодателството, а органите на провинциите издават местните закони, които ги конкретизират; 4) въпроси, по които издаването и изпълнението на законите са отнесени изключително към компетенциите на провинциите. Австрийската схема е достатъчно сложна, тя изисква щателна координация между органите на федерацията и щатите и висока правна култура в горните слоеве на държавния апарат. Но съвместната работа по изпълнение на редица пълномощия при разделяне на законодателния и изпълнителния труд спомага за по-тясната координация между органите на федерацията и провинциите и съгласуваност в действията им. Това на свой ред укрепва федерацията, и то без силови методи. Неслучайно в Австрия от времето на нейното създаване като самостоятелна държава след Първата световна война никога не е имало големи търкания между федерацията и провинциите или между отделните провинции.

Достойнство на системата за разграничаване на компетенциите е и въвеждането на цяла категория нормативни актове, които са основа на законодателството. Подобен опит съществуваше и в бившия СССР, когато съюзните органи издаваха закони, определящи основните принципи на правното регулиране на обществените отношения, а субектите на федерацията (по онова време – съюзни републики) на тази база приемаха свое собствено законодателство.* „Основите на законодателството“ позволяват да се укрепи правното единство на федерацията и заедно с това в рамките, определени от тези основи, да се отчетат местните условия и особености.

Оригинален начин за разграничаване на компетенциите е използван в Конституцията на Бразилия от 1988 г. Тук е приложен достатъчно сложен подход, който предвижда разграничаване при участието не само на федерацията и щатите (както това е прието в други държави), а и на федералния окръг и муниципитите (административно-териториални единици, които са едновременно териториални колективи вътре в щатите).

Конституцията различава компетенции на съюза; съвместни компетенции на съюза, щатите, федералния окръг и муниципитя; съвместни компетенции на съюза, щатите и федералния окръг по законодателството (последното се отнася само за издаването на закони). По този начин се открояват всъщност два начина за разграничаване: изключителни федерални компетенции и съвместни компетенции, но не само на федерацията и щатите, а и на други части на федерацията. Остатъчните пълномощия се отнасят за компетенциите или на щатите, или на муниципитите.

* По принцип таква разпределение на пълномощията съществува и в някои унитарни държави, където парламентът приема така наречените рамкови закони, а регламентарната власт (президент и правителство) ги конкретизират, приемайки свои нормативни актове (например във Франция). Наистина това се отнася до разграничаване пълномощията не на федерацията и субектите, а на законодателната и изпълнителната власт

Всеки от разделите на конституцията, съдържащ списък с такива пълномощия (понякога той е не в отделните раздели, а в пространни статии), има множество точки и подточки. Компетенциите на съюза (чл. 21) включват 25 точки, някои от които са разделени на подточки. Тук са назовани отношенията с чуждите държави и международните организации, въпросите на войната и мира, отбраната на страната, паричното обращение, данъците, управлението на комуникациите и др. Сферата на изключителни компетенции на федералното законодателство включва гражданското, търговското, процесуалното, изборителното, аграрното, морското, въздушното и трудовото право; изброени са също водните ресурси, енергетиката, информатиката, теле- и радиопредаванията, пощенската служба и т. н. (общо 29 точки). Съвместните компетенции на съюза, щатите, федералния окръг и муниципията включват 12 точки, сред които защита на конституцията, законите, демократическите институции, охрана на публичната собственост, запазване на културните ценности и историческите документи, осигуряване на достъп до науката и образованието, запазване на горите, фауната и флората и т. н. Към съвместните компетенции на съюза, щатите и федералния окръг в сферата на законодателството се отнасят данъчното, финансовото, пенитенциарното право, производството и потреблението, образованието, културата, социалното осигуряване и др. (общо 16 точки).

Начинът за разграничаване на пълномощията в бразилската конституция е прекалено усложнен и понякога е трудно да се направи точно разделяне на компетенциите. Въпреки това този опит също заслужава да бъде проучен. Той осигурява за съюза изключителни пълномощия в сферата на законодателството в решаващи отрасли на правото. На субектите на федерацията и даже на муниципията също се предоставят значителни права – най-вече в сферата на съвместните компетенции, където законът на федерацията или федералното регулиране имат върховенство. Понастоящем най-разпространената схема за разграничаване на компетенциите е тази, при която се предвижда изключителна федерална компетенция, съвместна ком-

петенция на федерацията и нейните субекти, а остатъчните пълномощия се предават на субектите, като във втората сфера върховенство има федералният закон, а в последната – законът на субекта на федерацията. Изключителните компетенции на субектите в конституцията не се изброяват, което дава „изход“ на пълномощията, неспоменати в нито един от списъците. Такава схема спомага за укрепване на федерацията и заедно с това за известна самостоятелност на субектите.

Участие на субектите на федерацията (териториите) в работите на федерацията (държавата).

Парламентарно представителство на субектите

Федерацията предполага едни или други начини за участие на нейните субекти при решаване на общофедералните въпроси. За тази цел се създават определени организационни структури и преди всичко особена палата в парламента, която се формира различно от подобни камари в унитарните държави.* Тя е представителство на субектите на федерацията (сред федералните държави такава камара няма само на Коморските Острови и в Танзания – там работи еднокамарен парламент, но в Танзания в него има специално представителство за Занзибар). В Етиопия Съветът на федерацията се формира по принципа на представителство не на щатите, а на народностите: всяка от тях трябва да бъде представена поне от един човек, а на всеки милион от населението има по още един представител.

Като правило двете камари са с равни права, но всяка от тях може да притежава присъщи само на нея допълнителни пълномощия, изброени в конституцията. Пълномощията на горните камари са свързани преди всичко с назначаването на някои

* От следващия по-надолу текст ще стане ясно, че в унитарните държави Горната камара в една или друга степен има характер на териториално представителство

висши държавни служители, с формиране на висши държавни органи, ратификация на международни договори и т. н.

Обикновено законът се приема от Долната камара, а Горната има право на отлагателно вето. То може да бъде преодоляно с повторно приемане на закона с квалифицирано мнозинство на гласовете в Долната камара (обикновено 2/3 от общия състав) или на съвместно заседание на двете камари, където побеждава Долната, тъй като по численост тя е значително (понекога неколккратно) по-голяма от Горната.

При формиране на Горната камара на парламентите в световната практика се наблюдава голямо разнообразие.

Така например германският Бундесрат е от членове на правителствата на германските провинции. Смяната на правителството на една от тях автоматически води до смяна на представителството в Бундесрата. Всяка провинция разполага с не по-малко от три гласа – провинциите с население над 2 млн. имат 4 гласа, с население над 6 млн. – 5 гласа, с население над 7 млн. – 6 гласа. Общо в Бундесрата има 69 места. Всяка провинция назначава в него толкова членове, колкото места има. На практика за членове се назначават премиер-министрите на провинциите и най-влиятелните министри на провинциалните правителства. Бундесратът няма определен срок на пълномощия, той не може да бъде разпуснат от никой друг орган.

Изборността на целия състав на камарата или на неговото мнозинство е по-скоро правило за нейното формиране. С преки избори се избират сенаторите на САЩ (по двама от всеки щат), в Полша (по двама-трима от воеводство), членовете на Съвета на кантоните в Швейцария. В Италия 315 сенатори се избират с преки избори (като правило не по-малко от седем на област), освен това президентът може да назначава за пожизнени сенатори петима граждани, „прославили родината с велики дела“. Всеки бивш държавен глава става сенатор по право, ако не се откаже от това. Вариантите за косвени избори на горните камари също са доста разнообразни.

Избирането на сенатори във Франция предполага формиране на колегия от избиратели. В нея влизат депутати от Нацио-

налното събрание, членове на представителните събрания на регионите и департаментите* и представители на муниципалните съвети на комуните. Последните обикновено образуват мнозинството от избирателите. Именно затова Сенатът понякога бива наричан посолство на провинциална Франция в Париж.

Повечето испански сенатори се избират с преки избори в провинциите (териториални единици от средно ниво). Освен това Законодателното събрание на всяка автономна общност (териториална единица от висше ниво) назначава един сенатор и още един на всеки милион от населението, т. е. формирането на тази част от Сената е двустепенно. В Белгия системата също е многостепенна – част от сенаторите се избират с преки избори в провинцията, друга част – от провинциалните съвети, а трета се назначава от избраните сенатори.

В Индия Горната камара – Съветът на щатите, се формира в резултат от косвени избори. 238 от 250 членове на съвета се избират за 6 години от изборните членове на законодателните събрания на щатите и съюзните територии. Останалите 12 членове се назначават от президента измежду имащите особени заслуги в областта на науката, литературата, изкуството или обществената дейност. В Пакистан изборите също са косвени, но се осъществяват по друг начин: членовете на Горната камара от територията на племената избира федералният парламент, а останалите сенатори – поравно от провинциите.

В Австрия членовете на Федералния съвет и техните заместници се избират от ландтаговете – парламентите на провинциите. При това избраните членове не трябва да са членове на избрания ги представителен орган.

В Австралия и Канада Горната камара – Сенатът, се назначава от генерал-губернатора, който представлява държавния глава (по традиция за такъв се смята монархът на Великобритания).

* Регионът е най-голямата териториална единица във Франция, а департаментът – единица от средното звено

ния). Юридически генерал-губернаторът се назначава от монарха, но на практика той (понастоящем кралицата Елизабет II) само подписва указа („заповед в съвета“), подготвен съответно от правителството на Австралия или Канада.

Представителството в горните палати на федерацията се организира или на паритетна основа (САЩ, Швейцария, Бразилия), или пропорционално на броя на населението. При това на слабо населените териториални единици се гарантира представителство.

Във федерациите с еднокамарен парламент (Коморите, Танзания) се използват специални методи за осигуряване интересите на субектите на федерацията във федералния парламент. Както вече отбелязахме, в Танзания съществува особена норма на представителство за Занзибар. Като цяло броят на представителите на този остров винаги значително е превишавал в пропорции неговия дял от населението на страната. На Коморските острови Федералното събрание се избира от жителите на островите в зависимост от броя на населението (всеки остров се разглежда като субект). По решение на мнозинството депутати от един остров приетият от парламента закон може да бъде върнат за преразглеждане (в това своеобразно положение се отразява федеративната природа на държавата). Ако Федералното събрание приеме закона повторно, а мнозинството депутати от острова продължават да възразяват, президентът на федерацията има право да откаже публикуването му. По този начин решението се взема от президента, който има право на абсолютно вето: без публикуване законът не действа. Всички тези мерки се разглеждат като специфични форми за защита интересите на субектите на федерацията при еднокамарен парламент.

Що се отнася до срока на пълномощия на горните камари, той като правило е по-дълъг, отколкото на долните. Освен това горните камари се обновяват обикновено на части – така например Сенатът на САЩ се обновява с една трета на две години, а неговите членове се избират за срок от шест години. Във Франция Сенатът се подновява с една трета на всеки три

години. В Индия това става на две години (сроктът на пълномощия на членовете на Горната камара е 6 години).

Наред със създаването на горни камари се използват и други начини за представителство на субектите на федерацията във федералните органи с цел непосредствено изразяване и защита на техните специфични интереси. В Канада, Пакистан и редица други страни периодично се свикват съвещания на премиер-министрите на федерацията и нейните субекти за решаване на принципи въпроси. Тези съвещания се разглеждат като оформена институция, понякога те се свикват ежегодно, но по често – когато е необходимо. С консенсус на тях се договарят за определени решения. Договореностите нямат силата на нормативни актове, но цялата последваща законодателна дейност, политиката на федералното правителство и правителствата на субектите на федерацията трябва да бъде насочена към осъществяването им. Освен това се свикват съвещания на президента на федерацията и главите на изпълнителната власт на субектите, ръководителите на департаменти във федерацията и нейните членове, които също са насочени към изработване на обща политика по определени въпроси.

Административно-властова вертикала. Контрол на федералния център върху субектите на федерацията

Наред с участието на субектите на федерацията при вземането на решения с общофедерален характер съществува контрол на федерацията върху дейността на нейните субекти. Формите на този контрол обикновено се определят от конституцията, но някои от тях могат да се формират като традиция. Те се разделят на ординарни (обикновени) и извънредни. Към първите се отнася преди всичко финансовият контрол. Собствените финансови средства на щатите, кантоните, провинциите обикновено не са големи – основните данъци отиват във федералния бюджет. Щатите получават за свои нужди или дотации, или отделени от федерацията средства

във вид на субсидии за целеви проекти (възможни са и други постъпления – например заем от федерацията).

Давайки определени средства на щатите, особено субсидии, федерацията контролира правилността на разходите, съответствието между разходите и целевото назначение. При необходимост федералните органи използват съдебен контрол. Нерядко това се прави във връзка със споровете за компетенциите на федерацията и щатите. Понякога федералните органи подават иски в съда по въпроса за неправилните (незаконните според тях) действия на органите на един или друг щат. Съществува контрол и по линия на органите на изпълнителната власт. За разлика от законодателните, които във федерацията и щатите се разглеждат като автономни, в много федерации е установено, че органите на изпълнителната власт представляват единна вертикала. В тези условия органите на изпълнителната власт на щатите в една или друга форма са подчинени на изпълнителните органи на федерацията (особено по въпросите на осъществяването на изключителните федерални компетенции).

От европейските страни Франция притежава исторически формирала се устойчива вертикала на властта.

В департаментите и регионите действат представители на центъра – префекти. Те информират правителството за състоянието на нещата по места, ръководят полицията и други местни служби: по благоустройството, санитарни и социални. Броят им е около 10% от целия персонал на държавните служби по места, подчинени на централните министерства и ведомства. Префектите имат право да издават индивидуални и нормативни актове. Централните министерства директно, без префекта, работят в сферата на финансите, образованието, труда, армията, правосъдието. „Децентрализация“ във Франция* наричат предаването на властта от вертикалата на

* Опит, на който се позоваваха много руски „реформатори“ в началото на 90-те години

централните министерства към префекта, а не към местното самоуправление.

Местните общности във Франция (муниципалната власт) са публични юридически лица. Техният статут се установява от законите, а не от административни актове. Но законът определя само основните принципи на статута, подробностите се формулират от изпълнителната власт. Ръководещите органи на общностите се избират от населението. По-рано те строго се контролирали от центъра чрез префектите, но от 70-те години на миналия век надзорът постепенно отслабнал. Сега той се осъществява чрез обжалване на актовете на местните общности в административните съдилища. Финансовият контрол върху местните общности се извършва чрез регионалните отделения на Националната сметна палата.

Отработена система на взаимодействие между центъра и териториите има в Италия. Тази връзка се осъществява чрез подчинените непосредствено на председателя на Министерския съвет правителствени комисари в областите. Формално комисарите се назначават с указ на президента след представяне от премиера. Правителственият комисар, имащ резиденция в главния град на областта, ръководи дейността на периферните органи на централните министерства и ведомства, контролира актовете на областите и предоставя на правителството информация за необходимостта от намеса.

Територията на Великобритания исторически е формирана от четири части – Англия, Уелс, Шотландия и Северна Ирландия,* обаче реална роля в настоящия момент играят такива териториални единици като графствата и окръзите, властта в които се регламентира от законите за местното уп-

* В Северна Ирландия собствен парламент е функционален от 1920-а до 1960 година, а през 1972-а е въведено пряко управление от Лондон. Опити за връщане към самостоятелно управление се предприемат, но за това пречи конфликтът в Ълстър. През 90-те години Шотландия създава свой парламент, но той все още е вторичен спрямо традиционната система на териториално-държавното управление

равление. То е сравнително независимо от центъра. Неговите характерни черти са наличие у местните органи на статут на юридически лица (корпорации), притежаване на административни пълномощия, известна финансова самостоятелност, най-вече при определяне на местните данъци. Заедно с това централните министерства и ведомства извършват строг контрол върху органите на местното самоуправление, преди всичко във финансовата сфера. Постъпленията от местните данъци не са достатъчни и парите, постъпващи от центъра, покриват около 40% от местните разходи. Освен това централните министерства и ведомства извършват преоценка на стойността на имуществото, облагано с местни данъци, дават разрешение за получаване на заеми, утвърждават административните актове на местната власт. Някои министри дори имат право да поемат изпълнението на задълженията на онези местни органи, които – по тяхно мнение – не се справят със своята работа. През периода на управлението на М. Тачър (1980 – 1989) бяха приети ред закони, ограничаващи властта на местните органи.

В САЩ взаимодействието между центъра и щатите се извършва при липса на формална вертикала на изпълнителната власт. Контролът върху ситуацията в щатите се извършва чрез вертикалата на федералните ведомства, а също чрез контрол върху спазването на федералното законодателство. Уникална роля в САЩ играе правната активност на населението, чиито представители дори при незначителни нарушения (или уж нарушения) на федералното законодателство или недоволство от местното се обръщат към съда. Именно чрез съдебното разглеждане се извършва механизмът на контрол върху законодателството и прилагането на законите в отделните щати и се привежда в действие механизмът на съдебните санкции за предотвратяване на неправомерни действия на щатските или общинските власти. За това, че съдебният механизъм в САЩ може да се задейства бързо, говори и фактът, че там има най-голям (в сравнение с останалите страни) брой съдии и съдебни адвокати. Освен това всички действия на съдиите априори са

насочени към подкрепа на конституцията на страната – в случай на колизия между законодателството на щата и федерацията. Приоритетът на федералните власти в Конституцията на САЩ е фиксиран в така наречената клауза за върховенството (чл. 6), в която се казва, че конституцията и законите, приемани за нейното изпълнение, както и всички договори, които са сключени или ще бъдат сключени от властта на Съединените щати, стават върховно право на страната. Освен това федералните закони и решенията на Върховния съд се включват в действащото законодателство на всеки щат като негова интегрална част.

Съществуват извънредни начини за контрол на федерацията върху щатите. От тях основно значение имат четири: извънредното положение на територията на субекта на федерацията или на някоя негова част, президентското управление, институтът на федералната интервенция в работите на щата, преустановяването на собственото управление на субекта.

Въвеждането на извънредно положение (обикновено с указ на държавния глава, утвърден от парламента или от една от неговите камари) предполага ограничение на политическата дейност (митинги, демонстрации, изяви на политическите партии, свобода на словото и т. н.); възможност за превантивно задържане на лица, подозирани в престъпна дейност или в такава, която може да провокира обществени безредици (в Индия – до 180 дни за лицата, заподозрени в тероризъм); ограничаване свободата на придвижване; проверка на транспортните средства; разпускане на някои местни органи и замаяната им с упълномощени от центъра; изгонване от районите, обявени в условията на извънредно положение, до мястото на постоянното жителство на лицата, провокиращи обществени безредици, и др. Ако извънредното положение се въвежда във връзка със стихийни бедствия или катастрофи, са възможни принудителна мобилизация на населението за изпълнение на обществени работи, промяна на графика на работата на учрежденията и предприятията, въвеждане на

мерки по разпределяне на предмети от първа необходимост, реквизиция на транспортни средства, необходими за ликвидиране на стихийните бедствия, и т. н.

Извънредно положение се е въвеждало доста често на територията на някои щати в Индия във връзка с дейността на сепаратисти и терористи. Тази мярка е прилагана и в Пакистан, Малайзия, на Коморите, в отделни щати на Мексико.

Ред конституции предвиждат президентско федерално управление в субектите. В частност това е залегнало в чл. чл. 356 и 357 от Конституцията на Индия – така нареченото президентско управление в щатите (този термин впрочем в конституцията не се съдържа). Неговата същност е: на основа на получена информация, че управлението на щата не се осъществява според положенията на конституцията, президентът на съюза поема върху себе си всички (или някои) пълномощия на правителството и губернатора на щата, а функциите на Законодателното събрание на щата предава на съюзния парламент, който на свой ред може да ги предаде на президента с правото за по-нататъшно делегиране (често субектът на тези делегирани права става губернаторът, с чието заявление се въвежда президентското управление). Съответната прокламация на президента действа в рамките на 2 месеца, но ако е утвърдена от парламента, срокът се увеличава до 6 месеца и при определени обстоятелства се продължава с още 6 месеца. Нека не забравяме, че в Индия, която е парламентарна република, президентът действа по указания на Министерския съвет. Но в извънредни ситуации в елита обикновено съществува консенсус. След премахването на обстоятелствата, предизвикали извънредното положение, се произвеждат избори за Законодателно събрание на щата и партията, получила в него мнозинство, формира правителство (то може да е коалиционно), а губернаторът се връща към обичайните си задължения. За времето на съществуване на Индийския съюз, т. е. от 15 август 1947 г., президентско управление е въвеждано повече от 70 пъти.

Институция за федерална интервенция в работите на

шатите е предвидена от конституциите на латиноамериканските федерации Аржентина, Бразилия, Мексико, Венецуела, а също на Етиопия от 1994 г. При възникване на масови безредици, срывът на конституционните власти в щата и други извънредни ситуации президентът, привличайки армията, има право да разпусне неговите органи и да назначи свой представител. Списъкът на условията за прилагане на федерална интервенция е изчерпателен и не подлежи на произволно разширяване.

Според Конституцията на Бразилия от 1988 г. федералната интервенция е възможна в осем случая: за гарантиране целостта на страната, предотвратяване на чуждо нахлуване, в случай на заплаха за обществения ред, за осигуряване свободното упражняване на власт, за защита на петте конституционни принципа (републиканска форма на управление, представителна система, демократичен режим, права на човека, муниципална автономия), за изпълнение на съдебните решения, а също ако щатът две години не плати вноските във федералния бюджет (с изключение на случаите на непреодолима сила).

Президентът издава декрет за федерална намеса по искане на законодателната или изпълнителната власт, на Върховния федерален съд или на генералния прокурор. В него се определят сроковете и рамките на намеса (включително с използване на военни подразделения). Той се съгласува с федералния Конгрес или със законодателния орган на щата, обект на намесата, и действа до възстановяване на реда.

В Бразилия щатите също имат право на намеса в работите на муниципалитетите, но само в три случая: неизплащане на данъците в продължение на две години, непредставяне на отчети, предвидени от законодателството, неизползване на паричните суми, инвестирани за развитие и образование.

В историята на федерациите в Латинската Америка има неколкостотин случая на федерална интервенция. Само в Аржентина от 1853 г. (годината на приемане на конституцията) те са повече от 200. През XX в. обаче тази институция се използва

все по-рядко, но се запазва като резервно оръжие на федерацията.

Механизмът за федерална интервенция е фиксиран и в Конституцията на САЩ. В нея има положение, според което федерацията защитава всеки щат от нахлуване отвън, а по молба на легислатурата или изпълнителната власт – от безредици, съпроводени с насилие. На това основание Конгресът още през 1795 г. е приел закон, предоставящ на президента правото да приложи военна сила за потушаване на въстания и безредици във всеки от щатите. Решението за въвеждане на войски на територията на щата не подлежи на съдебно преразглеждане. Това право президентите на САЩ само за следвоенния период са използвали 9 пъти.

В Конституцията на ФРГ, в много отношения представляваща най-„либерална“ федерация, също е записан механизъм за федерална намеса. Чл. 37 гласи:

„1. Ако провинцията не изпълнява федералните задължения, възложени от основния или от друг федерален закон, федералното правителство може със съгласието на Бундесрата да вземе необходимите мерки чрез федерална принуда да накара провинцията да изпълнява своите задължения.

2. За извършване на федералната принуда федералното правителство или упълномощеният от него има право да дава указания на всички провинции и техните власти.”

Използването на Бундесвера в случай на федерална принуда е изключено. Прилагат се мерки като финансово въздействие, присъствие на полицейски сили от други провинции, даване на указания (чл. 37, ал. 2). При необходимост е възможно отстраняване на правителството на провинцията.

Организация на държавната власт в субектите на федерацията (териториите)

Като правило организацията на властта в субектите на федерацията и другите държавно-автономни единици е същата,

както и в центъра. Но в рамките на това съответствие се срещат известни разлики.

Законодателни органи. Единствените или долните камари на парламентите на субектите на федерацията и други държавно-автономни единици се избират непосредствено от гражданите за срок от 2 до 4 години. Численият им състав обикновено не надхвърля 40-60 души, а нерядко е и по-малък, макар че се срещат камари, наброяващи стотици депутати. Например в камарата на представителите на генералното управление на щата Ню Хемпшир (САЩ) има 400 членове, а в чл. 170, ал. 1 от Конституцията на Индия е постановено, че Законодателното събрание трябва да наброява не повече от 500 и не по-малко от 60 членове, избрани в щата с преки избори по териториални избирателни окръзи.

Избирателното право на субектите на федерациите и държавно-автономните единици в някои страни е по-демократично (например по-нисък възрастов ценз за пасивно избирателно право), а в други – по-малко демократично, отколкото при централните избори, включително и федералните парламенти. В провинциите на Германия за получаване на пасивно избирателно право при изборите за Ландтаг се допуска установяване на ценз постоянно местожителство, който липсва при изборите за Бундестаг.

Горните камари там където ги има, обикновено са малобройни. Например в САЩ от 50 щата преобладаващо мнозинство от горните камари включват от 20 до 40 сенатора. В редица щати те наброяват повече от 40 (най-многобройната – 67 сенатори в щат Масачузетс), както и в примера с долните камари на легислатурите на субектите на федерацията, техните конституции могат да установяват допълнителен ценз за своите членове. Например чл. 4, ал. 2 от Конституцията на щата Калифорния от 1879 г. (с последващите изменения) постановява, че Сенатът е от 40 сенатори, избрани за четиригодишен срок, и се обновява наполовина на всеки две години. Нито един сенатор не може да бъде избран за повече от два мандата (депутатите от Долната камара – Законодателното събрание, из-

бирани за две години, не могат да се избират за повече от три мандата.

Компетенциите, вътрешната организация и процедурата на парламентите на субектите на федерациите и държавно-автономните единици, общо взето, са аналогични на това, което съществува в централните парламенти. Обаче названията на парламентите на субектите на федерациите и държавно-автономните единици се различават от названията на федералните. Така например в САЩ, Индия парламентите на субектите на федерациите се наричат легислатури (федералните – съответно Конгрес и Парламент), в Германия и Австрия – ландтази (федералните се наричат Бундестаг и Федерално събрание), в Бразилия – законодателни събрания (федерален – Национален конгрес), в Италия – областни съвети.

Изпълнителни органи. В субектите на федерациите, управлявани по президентски модел, губернаторът на щата или съответното на него длъжностно лице с друго наименование се избира чрез преки избори и има статут, аналогичен на статута на президента в центъра.

Така например в три щата на САЩ срокът на пълномощията на губернатора е две години, в останалите – четири (през 1940 г. четиригодишен срок е бил предвиден от конституциите само на 23 щата), както на президента; в четири щата в началото на 80-те години не се е допускало преизбиране за втори мандат (през 1950 г. тези щати са били 13). Причините за такава динамика са очевидни: значително усложняване функциите на главата на изпълнителната власт. В повечето щати заедно с губернатора се избира неговият заместник – лейтенант-губернатор; в 8 щата лейтенант-губернаторът се избира от Сената като негов говорител, в три щата губернаторът при необходимост се замества от държавния секретар, а в пет щата – от чиновника, председателстващ Сената.

В много щати ръководителите на редица специализирани органи на изпълнителната власт се избират непосредствено от гражданите и по силата на това не са подотчетни на губернатора. Това значително отслабва ролята му като глава на

изпълнителната власт. Така например само в три щата на САЩ единственото избираемо длъжностно лице е губернаторът. В 35 щата наред с него се избират от 5 до 8 ръководители на изпълнителни ведомства. Има щати, в които се избират от 9 до 11 длъжностни лица. В някои щати на САЩ избирателите не само дават мандат за управление, но и както вече отбелязахме, имат и конституционно право за предсрочно отзоваване на длъжностни лица. Това е предвидено например в конституцията на Калифорния.

По редица оценки губернаторите в САЩ не контролират от една трета до половината от ръководителите на изпълнителните ведомства в щата. Наистина през последните десетилетия се очертава тенденция към намаляване броя на изборните длъжностни лица на щатите и в същото време към увеличаване спомагателния апарат на губернаторите. Като компромисна ситуация изглежда свързването на изборите и сроковете на пълномощия на висшите чиновници в щата с изборите и срока за пълномощия на губернатора. Например в Калифорния през 1990 г. е била приета поправка към чл. 5, раздел 11 от конституцията, според който нито едно изборно длъжностно лице не може да се избира отделно от губернатора и срокът на пълномощията му не може да превишава срока на пълномощията на губернатора, както и че избирането на определена длъжност важи за не повече от два мандата.

В Мексико губернаторът на щата се избира с преки избори за 6 години без право на преизбиране, както и президентът; в Бразилия президентът (след реформата от 1994 г.) и губернаторите на щати също се избират за еднакъв срок – четири години. Заедно с губернатора се избира и вицегубернатор.

За да характеризираме статута на губернатора, обединяващ функциите на глава на субекта на федерацията и глава на изпълнителната власт, ще посочим положенията в чл. 47 от конституцията на щата Сао Паоло (Бразилия) от 1989 г. Освен другите конституционни пълномощия към изключителните компетенции на губернатора се отнасят:

– представителството на щата в неговите правни, полити-

чески и административни отношения (по инициатива на губернатора това представителство може да бъде делегирано от закона на друг орган);

- осъществяване с помощта на държавните секретари на висшето ръководство на администрацията на щата;

- санкциониране, промолгиране и публикуване на закони, декрети и положения за тяхното точно спазване;

- налагане на пълно или частично вето върху проектозаконали;

- назначаване на публични длъжности в щата с ограничения, предвидени във федералната конституция и конституцията на щата, в установената от закона форма;

- свободно назначаване и уволняване на държавните секретари;

- назначаване и уволняване на ръководители на самостоятелни ведомства със спазване на условията, установени от Конституцията на щата;

- обявяване и извършване на интервенция в работите на муниципалитетите във форма, предвидена от федералната конституция и конституцията на щата;

- представяне в предвидената от конституцията на щата форма на отчет от администрацията на щата в Законодателното събрание;

- представяне на Законодателното събрание на неговото инаугурационно заседание на данни за положението в щата, съдържащи мерки, които представляват интерес за правителството;

- законодателна инициатива във форми и случаи, предвидени от конституцията на щата;

- установяване или изменение с декрет на щатния брой, работната заплата и привилегиите на персонала на фондовете, учредени или поддържани от щата според условията, предвидени от закона;

- предлагане на директори на дружества със смесена икономика и публични предприятия;

- други административни актове в рамките на компетенциите на изпълнителната власт;

– делегиране с декрет към изпълнителния орган на администрацията на функции, които не са от неговите изключителни компетенции;

– изпращане в Законодателното събрание на законопроекти, отнасящи се до перспективното планиране, годишния бюджет, публичния дълг и кредитните операции;

– изпращане в Законодателното събрание на законопроекти за режима на концесии или разрешения за извършване на публични услуги.

Субектите на редица федерации, които са организирани по парламентарен тип, имат висше длъжностно лице, изпълняващо функцията на държавен глава.

Така например в Индия губернаторът на щата се назначава за пет години от президента, който, разбира се, действа по съвет на централното правителство. Конституцията разрешава назначаването на едно и също лице за губернатор на няколко щата (чл. 153, ал. 2). На този пост може да бъде назначен индийски гражданин, навършил 35 години. Той на свой ред назначава главния министър на щата и по негово предложение – останалите министри – и всички те заемат длъжността „докато това е удобно за губернатора“ (чл. 164, ал. 1). Министерският съвет помага и дава съвети на губернатора при изпълнението на неговите функции, освен в случаите, когато конституцията изисква той да изпълнява своите функции по собствено усмотрение, като в неясни случаи сам решава, дали конституцията му го налага или не (чл. 163). Може да се констатира, че губернаторът действа като държавен глава при парламентарната форма на управление дотогава, докато не възникне федерален интерес, а ако той възникне, то губернаторът действа независимо от другите органи на субекта, изпълнявайки задълженията на представител на центъра. Той например наред с правото на отлагателно вето може да резервира приетия от легислатурата на щата нефинансов бил (законопроект) за разглеждане от президента, който може да даде своето съгласие за него или да откаже (чл. 201). Колкото до Министерския съвет на щата, той функционира по парламентарния модел.

Аналогично до голяма степен (макар и не във всичко) е положението на лейтенант-губернатора на провинцията в Канада и губернатора на щата в Австралия. Правителствата на щатите в двете страни също трябва да се опират на парламентарното мнозинство.

Там, където такова длъжностно лице не е предвидено, неговите функции се възлагат, както отбелязахме, на правителствения глава или на парламента. Така например в Германия министър-президентът (според чл. 103, ал. 1 от конституцията на провинция Хесен от 1946 г.) представлява провинцията Хесен и може да предаде тази функция на компетентния министър или на подчиненото ведомство; чл. 109, ал. 1 предоставя на министър-президента правото да помилва от името на народа. Но тези характерни за държавния глава пълномощия не освобождават министър-президента, оглавяващ правителството на провинцията, от парламентарна политическа отговорност: ландтагът може да го лиши от доверие и с това да предизвика неговата оставка (ако за 12 дни той не гласува доверие на новото правителство, то се смята за разпуснато).

Съдебни органи. В страните, където наред с федералната съдебна система във всеки субект на федерацията действа негова собствена (САЩ, Канада), последната завършва с Върховния съд (той може да се нарича по различен начин). Нейната задача е да прилага правото на субекта на федерацията, докато прилагането на федералното право е работа на системата на федералните съдилища.

В американските щати например действат тристепенни съдебни системи, оглавявани обикновено от Върховния съд на щата (в два щата – от Апелативен съд, в един – от Върховен апелативен съд, в два – наред с Върховния съд действа Наказателно-апелативен). В повечето щати съдиите се избират от населението. В 14 щата съдиите се назначават от губернатора след представяне от съдийски комитет, а определено време след назначаването те трябва да получат подкрепата на мнозинството от избирателите (именно тази система е била включена в Конституцията на Япония от 1946 г.). Свалянето на съ-

диите може също да се извършва по инициатива на избирателите (10-25%).

В повечето федеративни държави, където е установена единна съдебна система, съдилищата, действащи в субектите на федерацията, влизат в тази система. Индийската конституция например поставя високите съдилища на щатите под контрола на Съюза. Съюзът в лицето на президента назначава техните членове, премества ги в други щати, отстранява ги от длъжност, може да назначава там допълнителни съдии за срок до две години. Според чл. 217 от конституцията съдиите от високите съдилища се назначават от президента след консултация с главния съдия на Индия, губернатора на щата, и – ако не се назначава главен съдия на щата – с главния съдия на високия съд на щата.

Проблемът за суверенитета и сецесията (отделянето) на субектите на федерацията (териториалните единици)

В световната конституционна теория и практика съществуват два подхода към въпроса за държавния суверенитет на федерацията и нейните субекти. В договорните федерации суверенитетът може да принадлежи и на федерацията, и на всеки субект, което впрочем невинаги означава, че субектите запазват право на излизане. Смята се, че субектът при обединение с други субекти (държави) не губи своя суверенитет, предавайки на съюза само определени пълномощия. По този начин са създавани федерациите СССР и СФРЮ. Техните съставни части се смятаха за държави и се наричаха републики.

Впрочем терминът „държава“ за означаване на субектите се използва не само в договорните федерации. Английска дума „щат“ (state), употребявана за название на субектите на федерациите в САЩ, Австралия, Индия, се превежда на руски език като „държава“. Терминът „държава“ присъства и във федеративна Малайзия, в Камерун, той се използва в конституциите на Бавария и Саксония (макар във федералната конституция про-

винциите да не се наричат държави). Но подобна употреба на думата не води след себе си едно от най-важните юридически последствия за суверенитета – правото на излизане на субекта от състава на федерацията.

Съществуващите днес в света федерации, независимо от начина на тяхното възникване, са основани обикновено не като съюз на държави, а като автономии на техните съставни части. Последните могат да имат или да нямат свои конституции,* да установяват свое гражданство (САЩ) или да нямат такова, но те винаги имат собствени органи на държавна власт и управление (законодателни събрания, местно правителство, губернатори, нерядко свой съд, а понякога даже своя собствена цялостна съдебна система). Наистина в нито една страна по света, освен Русия, субектите на федерацията нямат свои президенти.

В нито една страна днес субектите на федерацията не са субекти на международното публично право. Единствено действащата Конституция на Мексико от 1917 г. споменава за суверенитет на щатите, но тя го ограничава само до „вътрешните работи“ (чл. 40). Действащата Конституция на Швейцария (формално – конфедерация!) също говори за това, че кантоните са суверенни, но добавя: „...доколкото техният суверенитет не е ограничен от федералната конституция“ (чл. 3). Конституцията на Етиопия от 1994 г. постановява, че суверенитетът принадлежи на нациите, националностите и народностите на Етиопия (чл. 108). Въпросът за суверенитета на щатите остава открит, а поточно – умело е заобиколен с цел ликвидиране на потенциални проблеми.

В действащите понастоящем конституции (освен етиопската от 1994 г.) правото на сецесия не се признава. Опитът на няколко швейцарски кантона в средата на XIX в. да излязат от състава на федерацията (те образували ново обединение – зон-

* Например в Мексико всичките 31 щата имат своя конституция, а в Индия от 25 щата конституционен акт имат само Джаму и Кашмир, в Пакистан такъв няма нито една от четирите провинции

дербунд, „особен съюз“) е бил предотвратен с военна сила. Претърпял поражение и опитът на 11 южни щати да излязат от състава на САЩ и да образуват своя конфедерация (Гражданската война през 1861 – 1865 г.). Още тогава Върховният съд постановил, че съюзът САЩ е нерушим. По-късно е ликвидиран опитът на щата Тексас да излезе от САЩ и да се присъедини към Мексико. През 1938 г. е спряна сецесията на един от щатите в самото Мексико. През 70-те години с оръжие е потушен опитът за сецесия на няколко щата в Нигерия, провъзгласили нова държава – Биафра.

Сецесия обаче – и мирна, и въоръжена – все пак е имало, и то при положение, че конституцията не признава правото на отделяне. В началото на 30-те години на XIX в. от състава на федерацията Велика Колумбия в Латинска Америка отпада Венецуела, станала независима държава. През 1965 г. Сингапур излиза от Малайзия и образува самостоятелен град-държава, използвайки мирни средства (Малайзия не предприема насилствени действия, за да възпрепятства сецесията). През 70-те години на XX в. въоръжената борба за излизане на Източна Бенгалия от Пакистан довежда до образуване на държавата Бангладеш.

Правото на сецесия – в тези случаи, когато тя все пак е успяла – като правило се е предвиждало при създаване на федерацията. Например това е било направено при сключването на договора от 1922 г. за създаване на Съюза ССР, а след е това потвърдено в конституциите на СССР от 1936 г. и 1977 г.

От гледна точка на съвременното международно право упражняването на правото на сецесия е свързано с определени условия. Първо, то не трябва да нарушава правата на останалите субекти на федерацията и на населението на страната като цяло. Затова в законодателството да бъде посочен определен преходен период за уреждане на финансовите и други въпроси. Така беше извършен мирният „развод“ в Чехословашката федерация. Второ, упражняването на правото на сецесия трябва да почива върху положения от федералната конституция. Положенията в конституцията на субектите на федерацията не са

основание за това, тъй като те може да не отговарят на нормите на федералната, която е „висше право в страната“. При това федералната конституция може да признава правото на самоопределение само в рамките на федерацията, т. е. етносът да избира различни форми на своето държавоподобно устройство, но правото на излизане се изключва.

Единствената федерална конституция, допускаща сецесия, е етиопската от 1994 г. Тя поставя редица условия за упражняване на това право, което се формулира не като право на щатите, а като право на нациите, националностите и народностите на Етиопия. Това означава конституционно признаване на националния (етнически) суверенитет, но въпросът за държавния суверенитет на щатите остава открит. Според чл. 39, т. 4 от тази конституция, упражняването на правото на етносите на самоопределение, включително правото на отделяне, се извършва по следния начин. Отначало се обявява искане за сецесия. Както и искането за самоопределение в друга форма, то трябва да бъде одобрено от мнозинството на всички членове на законодателния съвет на дадения етнос. Тъй като щатите в Етиопия се създават по национален признак, очевидно става дума за законодателния съвет на щата, но е възможно и друго тълкуване – конституцията не изключва възможността от създаване на такъв орган от етническа група. До три години след това федералното правителство трябва да организира референдум на дадената територия. За извършването на сецесия това искане следва да бъде подкрепено с абсолютно мнозинство от гласовете (вероятно специален закон за референдума трябва да даде точното определение на понятието „мнозинство“). Сецесията фактически може да бъде осъществена след разделянето на материалните средства в съответствие със специалния закон, приет от парламента на Етиопия.

ОРГАНИЗАЦИЯ НА ВЛАСТТА НА МЕСТНО НИВО (ЧУЖДЕСТРАНЕН ОПИТ)

Съотношение на местното управление и самоуправление

В местните териториални единици може да се извършва както местно управление, така и местно самоуправление.

Местното управление е управленска дейност в местната териториална единица, осъществявана от централната власт или администрацията на висшестоящото териториално ниво на управление.

Местното управление се извършва обикновено чрез административни органи, назначавани от висшестоящата власт. Така например във Франция органът за управление в региона е префектът на републиката (през 1982-1988 г. наричан комисар на републиката), назначаван с правителствен декрет и представляващ правителството и неговите членове в отношенията с населението. От негови компетенции са въпросите на финансите, сигурността, образованието, културата, туризма, социалната помощ, икономическото развитие и пространственото планиране, с които се занимават подчинените му ведомствени структури. Същият е и статутът (с естествени компетенционни различия) на префекта в департамента – териториалната единица на следващото ниво. По-долустоящият орган на управлението е супрефектът (буквално – подпрефект), действащ като администратор на територията на окръга – междинна административно-териториална единица между департамента и комуната.

В Италия представителите на центъра – правителствените комисари и префекти, се назначават съответно на областно и на по-ниско, провинциално ниво. В Полша, Гърция, Швеция, Испания представителите на центъра се назначават само на областно ниво. В някои страни изпълнителната вертикала стига до по-ниско ниво – на избраните кметове във Франция, Италия; кметовете и губернаторите в Япония; бургомистрите и ландратите в

някои провинции на Германия се възлага изпълнението на определени държавни функции по места. Те получават сякаш двоен статут – на орган на местното самоуправление и на низово звено на изпълнителната държавна власт.

Местно самоуправление е дейност на самото население на местната териториална единица – териториалния колектив (общност) и неговите изборни органи за управление на неговите работи.

Конституциите дори и да регламентират въпросите на местното самоуправление, обикновено го правят доста лапидарно. Френската конституция например съдържа по този въпрос само един чл. 72, който гласи: „Териториалните колективи на Републиката са комуни, департаменти, отвъдморски територии. Всички други териториални колективи се учредяват от закона. Тези колективи свободно се управляват от изборни съвети при спазване на условията, предвидени от закона. В департаментите и на териториите представителите на правителството отговарят за националните интереси, административния контрол и спазването на законите.“

Федералните конституции понякога изобщо не регламентират организацията на властта по места (например в САЩ), обаче най-новата тенденция е тези отношения да се регламентират все по-подробно.

Могат да се открият две системи на организация на властта по места – англо-американска и европейска.

Англо-американската система (към нея се придържа впрочем не само страните от съответната правна система) се характеризира с наличието на местно самоуправление на всички нива, по-ниски от държавата, субекта на федерацията или държавно-автономния регион. При това липсват административно-териториални единици от общ характер.

За европейската система е характерно съчетанието на местното самоуправление с местното управление. Това съчетание може да има най-различни форми. При това на местните органи на управлението се възлагат определени функции по отношение на местното самоуправление.

Исторически първата такава функция е административната опека. Тя предполага, че решенията на органите за местно самоуправление не могат да влязат в сила, докато не получат одобрение от местния администратор, назначен или упълномощен от горе (префект, губернатор, бургомистър и т. н.). Одобрение може да бъде отказано по мотиви както за незаконност, така и по нецелесъобразност на решението. Понастоящем системата на административната опека се среща доста рядко, представява отживелица от бюрократичната централизация.

Днес преобладава функцията на административен надзор, който се ограничава с проверка само на законността на решенията на органите за местно самоуправление. Обикновено на администратора за проверка на решението се дава неголям срок, с изтичането на който, ако не са постъпили възражения, решението влиза в сила. Новата тенденция е администраторът да може да оспори решението само по съдебен ред. Административният надзор се прилага понякога дори в субектите на централизираните федерации и в регионите, ползващи се с държавна автономия, като в неговото извършване понякога участва държавният глава. На свой ред органите за местното самоуправление могат по съдебен ред да защитават своята автономия не само от местните администратори, но дори и от парламенти, президентите и правителствата.

В много страни наред с регионалното сътрудничество на органите на местното самоуправление, придобиващо понякога устойчиви организационни форми (общински съюзи и т. н.) и създаващи предпоставки за възможно последващо обединение, се извършва обединение в национален мащаб на представителите както на всички органи на местното самоуправление в страната, така и на отделни техни видове (например съюзи и конференции на градове). Това позволява да се постигне приемане на необходимото за местното самоуправление общодържавно законодателство, приемане на общодържавни програми за развитие на отделните сфери на местния живот, да се обменя опит и осигурява удовлетворяване и на други общи потребности.

Особено трябва да се спомене така нареченият съветски модел, който се е запазил в Китай, Куба, КНДР, Виетнам. Формално той може да се нарича самоуправляващ се, тъй като всички органи се формират по изборен път и няма назначавани от правителството длъжностни лица. Фактически ръководството и контролът от горе са по-строги, отколкото при системата на административната опека, защото се извършват чрез принципа на „демократичния централизъм“.

Все по-разпространена става новата концепция за местното самоуправление, за която са характерни следните начини на действие:

- по-скоро да влияе, отколкото да се действа непосредствено;

- да помага на отделни хора или групи сами да задоволяват своите потребности, а не само да им извършва услуги;

- да гарантира извършването на услуги чрез други организации и учреждения, да влиза в партньорски отношения с тях вместо да им върши услуги;

- да търси източници за финансиране в други организации и учреждения.

Нека отбележим също, че компетенциите на градовете като правило са по-широки от тези на селските единици от същото ниво. Големите градове често имат стъпаловидна система на самоуправление, което позволява да се разпределят техните компетенции по съответните вътрешни нива.

За разлика от разгледаните по-горе органи на местно самоуправление с общи (универсални) компетенции органите на управление и самоуправление на специалните окръзи (училищни, санитарни, пожарни, полицейски, по водоснабдяването и др.) се занимават с ръководството в конкретни тесни сфери. Във всеки специален окръг се създава специален ръководен съвет (3-7 души), избиран от населението или назначаван от висшестоящите власти. За да се осигури ефективно изпълнение на поставените задачи и да се изключи влиянието на местничеството, границите на специалните окръзи не съвпадат с общото административно-териториално деление.

Основни модели и примери за организация на местната власт

Тук условно могат да се отделят парламентарният и президентският тип организация. За първия е характерно местните представителни органи да избират от своя състав местната администрация, като нерядко главата на администрацията (кметът и т. н.) е едновременно и председател на представителния орган. Типично за втория е избирането от населението не само на членове на представителния орган (депутати, съветници и др.), но и глава на местната администрация, а също и някои длъжностни лица на изпълнителната и съдебната власт (ковчезник, прокурор, миров съдия, включително до шериф – началник на полицията). Като правило се наблюдава съпадение на формата на самоуправление с формата на управление на държавата, по-точно – със съответната разновидност (например парламентарната форма на местно самоуправление е типична за парламентарните монархии и парламентарните републики).

Да погледнем сега към някои конкретни модели, характеризиращи съотношението между управление и самоуправление.

Така например в муниципииите, от които се състоят щатите на Бразилия, организацията на публичната власт включва само законодателните и изпълнителните клонове. Що се отнася до съдебната – тя се намира извън сферата на компетенции на муниципииите. Бразилската конституция в чл. 30 предвижда компетенции на муниципииите, които, естествено, са на нейните законодателни и изпълнителни органи за самоуправление (впрочем самият термин „самоуправление“ в конституцията липсва). Тези компетенции включват следните пълномощия:

- законодателство по въпроси от местно значение, допълнение към федералното и щатното законодателство;

- определяне и събиране на местните данъци, а също осигуряване на свои доходи, без да се накърняват задълженията; представяне и публикуване на отчети в установените от закона срокове;

- създаване, организиране, закриване на окръзи при спазване на щатското законодателство;
- пряка или косвена организация и извършване на публични услуги от местно значение, включително обществения транспорт, при техническото и финансовото сътрудничество със Съюза и щата реализиране на програмите за предучилищно възпитание и основно обучение, осигуряване на здравеопазването;
- поощряване на адекватно териториално устройство чрез планиране и контрол за използване, предоставяне и застрояване на градските площи;
- поощряване охраната на местното историческо-културното наследство при спазване на законодателството и под надзор на Съюза и щата.

Конституциите на щатите постановяват, че законодателната власт се упражнява от муниципалната камара, състояща се от муниципални депутати, които се ползват с обикновен имунитет и привилегии. Изпълнителната власт е поверена на муниципалния префект, когото в случай на необходимост заменя вице-префект. Префектът, вице-префектът и депутатите се избират от гражданите и в началото на срока на пълномощията трябва да представят декларация за своето имущество. Муниципалната камара с две гласувания в интервал не по-малко от 10 дни и с 2/3 от гласовете приема органически закон за муниципията, основан върху принципите, определени от конституциите на Съюза и щата.

Така че тук действа само системата за местно самоуправление. Така е и в Швейцария, където освен това в общините на някои кантони и полукантони не се създават представителни органи, а техните функции се изпълняват от общите събрания на жителите. Текущите административни дейности се извършват от избраните от тези събрания старейшини.

Като пример за втория модел може да служи Италия. Тук ще разгледаме организацията на публичната власт на ниво, пониско от област, която е носител на държавна автономия. Статутът на съответните органи е предвиден от Закона за местните автономии от 1990 г.

Такива нива са провинцията и комуната. Представителните органи на самоуправление там са съветите, избирани от жителите за срок от пет години. Съветите образуват свои изпълнителни органи – джунти, състоящи се от председатели (в комуните – синдици) и асесори. Изпълнението на задачите на държавното управление в провинцията се възлага на префекта, назначаван от Министерския съвет. Той извършва административния надзор върху самоуправлението и ръководи провинциалната полиция. В комуната функциите на държавното управление се възлагат на синдика, който ги съвместява с ръководенето на джунтата.

Италия е пример за съединяване на местното самоуправление с местното управление на всички нива.

Според Конституцията на Република Полша от 1997 г. и Закона за териториалното самоуправление като основна единица на териториалното самоуправление служи общината (гмина). Нейният устав се приема от собствения представителен орган – съвет (ако населението на общината надхвърля 300 хил. души, уставът подлежи на съгласуване с председателя на Министерския съвет на Полша). Уставът може да предвижда създаване на територията на общината на подразделения солецтва (обединения на няколко хутора), градски квартали и т. н. с изборни старейшини. Съветът се избира от жителите на общината за четири години. От своя състав той избира председател и заместници, а също управление на общината като изпълнителен орган. Главата на управлението обаче – войт, бурмистор или президент, и неговите заместници се избират отделно с квалифицирано мнозинство и не е задължително да са измежду членовете на съвета.

Висшестоящото ниво на териториалното деление е воеводството. Воеводата и неговият заместник се назначават и се отзовават от председателя на Министерския съвет и изпълняват задачите на държавното управление на съответната територия, включително административния надзор над общините, решенията на които воеводата може да оспори в Административния съд. Във воеводството действа сеймик, избран от съветите

на общините, обаче той почти няма решаващи пълномощия. Сеймът по предложение на председателя на Министерския съвет може да разпусне съвета на общината или друга самоуправляваща се единица в случай на грубо нарушаване на конституцията или законите.

В случая имаме съчетаване на самоуправлението на низово ниво на териториалното деление с държавното управление на висше ниво.

Трябва да отбележим, че при всички тези модели се допуска приемане на решения по въпросите на местното самоуправление чрез референдум.

Един от най-старите образци за самоуправление е това във Великобритания. Исторически то е възникнало като следствие от привилегиите по самостоятелното вътрешно управление, които градовете в продължение на векове получавали от короната. Понастоящем характерни черти на британското местно самоуправление са наличието у органите за местно самоуправление на статут на юридически лица (корпорации); притежаване на административни пълномощия в съответните територии; известна финансова самостоятелност, включително правото за определяне на местни данъци; изборност на местни органи.

Съставните части на Великобритания (Англия, Уелс, Шотландия и Северна Ирландия), а също и столицата Лондон се управляват различно.

Според законите за местното управление от 1972 г. и 1985 г. Англия е разделена на графства (те са 39) и градски окръзи (36). Графствата се делят на окръзи (296). Окръзите се състоят от повече от 10 хиляди енории. Уелс е разделен на графства (8), състоящи се от окръзи (37); низовите териториални единици тук се наричат общини. На всички тези територии, с изключение на неголемите енории и общини, населението избира съвети, които представляват юридически лица – корпорации. Съветите на графствата, окръзите и градските окръзи функционират 4 години и се обновяват през първите 3 ежегодно с една трета. Съветите на енориите и общините се избират за 3 години без еже-

годно обновление. В енорията съвет се избира, ако в нея живеят не по-малко от 150 избиратели. Енориите без съвет се управляват от събрания на избирателите.

Съветът ежегодно избира от своя състав председател (в града той се нарича кмет) и вицепредседател, които упражняват изпълнителната власт и оглавяват апарат от наемни служители на муниципалитета. В енориите без съвети такава изпълнителна власт е председателят на събранията, избран ежегодно от същото събрание.

Към компетенциите на енориите и общините законът отнася разпределението на поземлените участъци, занаятите и художественото творчество, туризма, пешеходните пътеки, автобусните спирки, общинските зали, местата за отдих, гробищата. Компетенциите на съветите на окръзите и градските окръзи обхващат данъчното облагане, земеползването, заводите и учрежденията, жилищното строителство, местните пътища и спирките на автотранспорта, зрелищата и рекламата, борбата с шума и здравеопазването, събирането на отпадъци, гробищата. В градските окръзи съветите се занимават също с училищата, библиотеките и социалното осигуряване. Към компетенциите на съветите на графствата се отнасят полицията, пожарната охрана, земеползването, дребните акционерни компании, пътищата (с изключение на магистралните пътища и мостовете), социалните служби, образованието и библиотеките, музеите, трудоустройството на младежта, продоволствието и медикаментите, някои служби по защита интересите на потребителите, почистването на боклука, парковете и местата за отдих.

По отношение на Шотландия действа Закон за местното управление от 1973 г., според който там са били създадени 9 региона, 53 окръга, 3 острова като териториални единици и 1343 общини. Във всяка от тези единици населението избира съвети. Законът предвижда и пълномощията на съветите на трите нива. Пълномощията на съветите по принцип съвпадат с пълномощията на техните аналози в Англия и Уелс.

В Северна Ирландия съществуват 6 графства, разделени

на 26 окръга. Съветите на тези територии се занимават с въпросите за развитие на териториите и ръководят всички служби от местно значение, но под контрола на столичните министерства и ведомства, което се обяснява преди всичко с нестабилната политическа ситуация там.

По особен начин е организирано управлението в Лондон. Със законите за местното самоуправление от 1963 г. и 1985 г. Голям Лондон е разделен (с изключение на неговия център – Сити) на 32 района, управлявани от районни съвети, които се създават по същия ред, както и окръжните. Към компетенциите на съветите и създаваните от тях междурайонни управления се отнасят развитието на териториите, данъците, жилищното строителство, транспортът, образованието, социалното осигуряване, пречиствателните съоръжения, пожарната безопасност, библиотеките, парковете. Особено е управлението на лондонското Сити: с три камари (главната от тях е общият Съвет), в които влизат лорд-мер, съветници, шерифи, олдърмени и ливърмени. Корпорацията на Сити има повече пълномощия, отколкото градските окръзи на Англия.

Членовете на местните съвети работят в тях безвъзмездно или по съвместителство. Те образуват отрасли и функционални комитети и комисии, в които се решават основните въпроси. Обикновено две трети от състава на комитета са съветници, а една трета – наемани от съвета експерти. Само финансовият комитет е изцяло от съветници, а комитетът по дейността на полицията трябва освен тях да включва в своя състав и мирови съдии. Съветите също наемат служители, които обикновено се ръководят от главния администратор.

Столичните министерства и ведомства строго контролират органите на местното самоуправление. Преди всичко, местните органи зависят от центъра във финансово отношение. Тъй като постъпленията от местните данъци и други доходи не достигат за покриване на разходите, за получаване на парична (обикновено за покриване на 40% от разходите), особено целева субсидия те са принудени да се подчиняват на указанията от центъра.

Освен това министерствата и ведомствата извършват преценка на стойността на имуществото, данъците, дават разрешение за получаване на заеми, утвърждават административните актове на местните органи. Министрите имат право дори да поемат изпълнението на задълженията на тези местни органи, които не се справят със своята работа. Законите, приети през 1980-1989 г., значително засилват ролята на центъра, ограничавайки самостоятелността на органите за местно самоуправление.

Със значително разнообразие се отличава местното самоуправление в САЩ.

Организацията на местното самоуправление се отнася според десетата поправка в Конституцията на САЩ към компетенциите на щатите. Мнозинството от щатите я регламентират само в най-обща форма. Повече от 40 щата са предвидили в своите конституции положение, че техните законодателни събрания нямат право да приемат закони, подробно регламентиращи местното управление. Оттук и по-голямата свобода в организацията и дейността на самоуправлението, особено градското (муниципалното), изобилието от нестандартни учреждения и пълномощия.

Днес щатите са разделени на графства (около 3 хил.), муниципалитети (инкорпорирани градове и вилиджи – около 19 хил.), тауншипи и тауни (около 17 хил.), училищни окръзи (около 14. 5 хил.) и особени окръзи (около 33 хил.). Графствата служат за управление най-вече на селските територии. В муниципалните корпорации живеят около две трети от цялото население на страната. Тауншипите и тауните, които се разглеждат като квазикорпорации, съществуват в 20 щата. Управлението на окръзите се специализира в изпълнение на отделни функции (образование, водоснабдяване, санитария и т. н.), а границите се определят обикновено според целесъобразността и често без отношение към границите на окръзите от друг вид и към границите на другите териториални единици.

Местните учреждения се занимават предимно с въпросите на социалното обслужване – училищно образование, библиотечно дело, места за отдих, социално осигуряване. Второ мяс-

то заемат административно-управленските въпроси – поддържане на реда (преди всичко управление на полицията), осигуряване на пожарна охрана и правосъдие, събиране на данъци, провеждане на избори, регистрация на актовете за гражданско състояние, контрол върху качеството на стоките. В по-малка степен местните органи се занимават със стопански дейности, тъй като в тази сфера господстват частните предприемачи. Органите за местно самоуправление ръководят принадлежащите им предприятия и служби, управляват своето имущество и обикновено само косвено регулират дейността на частните предприятия. Те също строят муниципални жилища, определят размерите на наема, занимават се с реконструкция на градовете, строителството и експлоатацията на пътищата, пристанищата, летищата, с развитието на териториите (включително с разпределянето и ефективното използване на земите и с други въпроси на земеползването), опазването на околната среда.

Начело на графството стои или съвет от наблюдатели от 5 и повече членове (нерядко над 100), избирани от жителите на тауншипите, влизачи в графството, или, което е по-разпространено, съвет на упълномощените от 3-7 членове, избирани от цялото население на графството. Освен съветите в графствата се избират и длъжностни лица като шериф, коронер, ковчежник, училищен настоятел и др. Изпълнителна власт в графствата в последно време все по-често става назначаваният от съвета управител (мениджър), който ръководи апарата на служителите и координира управлението.

Селските тауни в Нова Англия се управляват от събрания на пълнолетните жители или избираеми представители. Събранията или представителите избират обикновено за една година съвет от 3-5 членове като изпълнителен орган. Както и в графството, тук се избират почти същите длъжностни лица: клерк, ковчежник, констебъл и др. В някои тауни съветите назначават управители. Почти по същия начин се управляват и тауншипите, с изключение на това, че примерно в половината от тях съветите се избират не от събрания на жителите, а с гласуване в избирателните участъци.

Начело на училищния или особения окръг стои обикновено съвет от 3-7 членове, избран от населението или назначаван от органа на щата.

Градските корпорации и квазикорпорации се управляват различно. Начело на неголемите градски тауни и тауншипи (те са около 500) стоят събрания на жителите или техни представители. Управлението на приблизително 200 града се извършва от комисии, избирани от населението. Членовете на комисиите изпълняват едновременно функциите на съвет и ръководители на основните подразделения на апарата на градското управление. Около 2,5 хил. градски образувания се управляват по схемата „съвет – управител“. Съветът в този случай назначава за определен срок професионален чиновник – управител, който подбира главните длъжностни лица от муниципалния апарат, разработва за него програма и контролира неговата дейност. Кметът на града при такава система на управление изпълнява само представителни функции.

Най-разпространено (повече от 3,6 хил. корпорации) е управлението по схемата „кмет – съвет“. При това „силният“ кмет, избран обикновено от населението, назначава и освобождава от длъжност ръководителите на апарата на служителите, съставя проект за бюджет и взема мерки за неговото изпълнение, налага трудно преодолимо вето върху решенията на съвета. При „слаб“ кмет, избран най-често от самия съвет, управлението на града е съсредоточено в ръцете на съвета.

Стремителното икономическо и демографско развитие, бързият растеж на отделните градове доведоха до възникване на огромни градски агломерации, разположени често на територията на няколко графства, а понякога дори на няколко щата. В такива образувания обикновено действа конгломерат от различни органи на властта. Оттук възниква постоянната необходимост от създаване на нови административно-териториални единици, органи на местното самоуправление, координация на всички тези нови и стари власти. Реформите на самоуправлението в САЩ засега не успяват да догонят бързите промени, създаващи куп проблеми за жителите и властите.

Интересен е опитът на самоуправлението във Франция. Още повече че през последните 15 години тази страна се намира в състояние на непрекъснато коригиране и реформиране на това ниво от публичната власт.

Във Франция има два вида местни общности: обикновени (повечето общини, департаменти и региони) и особени (регионите Ил дьо Франс и Корсика, Париж, Марсилия, Лион, отвъдморските региони и територии). Според конституцията всички те са публични юридически лица. Техният статут се определя със закони, а не с административни актове (законът впрочем определя само основните принципи на статута, а подробности те се формулират от изпълнителната власт). Ръководните органи на общностите се избират от населението. Преди те строго са се контролирали от центъра чрез префектите. Сега този надзор не е толкова строг и се извършва чрез обжалване на техните актове в административните съдилища. Финансовият контрол се извършва чрез регионалните отделения на Националната сметна палата.

Обикновените местни общности – общините и департаментите – са предвидени от чл. 72 на конституцията. Новата им категория – региони е създадена със закон от 1972 г. Най-многобройните общности са общините – Те са около 36,7 хил., различни по брой на населението: от 100 души в неголяма селска община до 1 млн. в градска. Общините като наследници на църковните енории са възникнали много преди Великата френска революция. Те са най-близо до населението, най-малко централизирани, най-демократични. Правното положение на общините се определя от Общия устав, утвърден със закон през 1984 г. Към компетенциите на общините се отнасят водоснабдяването, пречиствателните съоръжения, пазарите, панаирите, скотовъдните, муниципалните библиотеки и музеи, погребалните бюра и гробищата, а частично и учебните заведения. В отделни случаи те могат да се намесват в стопанската и друга дейност на частни лица.

Начело на общината стои муниципален съвет, наброяващ от 9 до 69 членове и избран от населението за срок от 6 годи-

ни. Изборите за съвет и предсрочното му разпускане от Министерския съвет се извършват под контрола на Административния съд.* Муниципалният съвет ежегодно приема местен бюджет, взема решения за заемите, за щата на служителите, избира от своя състав кмет на общината, контролира неговата дейност. Кметът и неговите заместници са изпълнителната власт на общината.

Общината има своя собственост: местни пътища – с правото на публична собственост, а понякога и големи предприятия и други имоти – с правото на частна собственост. Дори негоялемите села могат да бъдат богати, тъй като често притежават гори и получават като дарение значително имущество. Доходната част на бюджета на общините се попълва за сметка на общинските данъци.

За извършването на съвместни проекти общините образуват различни обединения – синдикати (за постигане на някаква цел, например електрификация), многоцелеви синдикати, градски окръзи и общности. Всичко те са публични юридически лица. С цел уедряване на общините законът постановява разнообразни финансови отстъпки за техните обединения.

Департаментите (те са 99, включително специалните) са създадени през 1791 г. на мястото на провинциите. Те са по-малко самостоятелни, отколкото общините, тъй като се контролират по-строго от центъра с помощта на префекти. В тях е съсредоточена основната маса местни служби на министерствата. Заедно с това реформите от 1982-1983 г. съществено са укрепили самостоятелността на департаментите: 1) на тях са дадени част от пълномощията, притежавани от центъра; 2) изпълнителен орган на департамента сега е не назначаваният от правителството префект, а избираният от Генералния съвет на департамента председател на този съвет.

* Във Франция съществува развита система на административно правосъдие, която няма преки аналози в Русия

Преди 1982 г. към компетенциите на департаментите се отнасяли най-вече пътната мрежа и социалната помощ. След това департаментите получили значителни пълномощия в сферата на жилищното строителство, транспорта, здравеопазването и образованието. Предоставено им е и правото да се намесват в стопанската дейност на частни лица. Департаментите, подобно на общините, са упълномощени да сключват помежду си споразумения за постигане на общи цели.

Висш орган на управление на департамента е Генералният съвет, избран от населението за 6 години и обновяван наполовина на всеки 3 години. Съветът утвърждава бюджета и договорите с други департаменти за създаване на стопански и други обединения, определя съдбата на кредитите, отпускани от центъра, извършва опеката над общините, избира председател на съвета и контролира неговата дейност.

Председателят на Генералния съвет е ръководител на местната изпълнителна власт. В неговите компетенции частично влизат местните служби на министерствата, тъй като департаментът по-рано не е разполагал със собствен апарат от служители.

От началото на 80-те години регионите (те са 22, включително особените) са получили статут на местни общности с право на самоуправление. Те имат собствен бюджет и набират свой персонал. Регионите са центрове на местното управление в такива сфери като планиране, благоустройство на територията, професионална подготовка, транспорт, култура, научни изследвания. Те се управляват от регионални съвети, избирани от населението. Председателят на регионалния съвет е станал висша изпълнителна власт в региона на мястото на префекта, който преди това е изпълнявал тези функции.

Към особените местни общности се отнасят Париж с предградията, Марсилия, Лион, Корсика, отвъдморските региони и територии.

Понастоящем Париж влиза в региона Ил дьо Франс, включващ 6 департамента. Регионът се занимава с благоустройството на територията, икономическото и социалното планиране,

градския транспорт и създаването на зелени зони. Той се управлява от регионален съвет от 164 души, икономически и социален комитет и префект, който едновременно е и префект на Париж.

В Париж, също както и в Марсилия и Лион, съществува двустепенна система за управление. Столицата е разделена на 20 окръга (Марсилия – на 16, Лион – на 9). В окръзите влизат градските общини. Париж се ръководи от муниципален съвет от 109 души и кмет. Окръзите се управляват от съвети на окръзите, а също от избраните от тях кметове и техните заместници. Съветите на окръзите вземат решения, отнасящи се до използването на средствата, детските предучилищни учреждения, спортните съоръжения, жилищата с намален наем. Кметовете на градските окръзи се занимават с регистрацията на актове за гражданското състояние, националната служба, контролират задължителното училищно обучение. Всичко останало е от компетенциите на столичните органи за управление. Столичните окръзи не са юридически лица. Юридическо лице е Париж като цяло.

Управлението на Марсилия и Лион до голяма степен е сходно с това на Париж.

Съвременната система за самоуправление във ФРГ има сравнително кратка история – следвоенния период.

В Германия провинциите се делят на териториални правителствени окръзи (бецирк). Общият им брой е около 50. Начело на всеки окръг стои пълномощник от правителството на провинцията (правителствен президент). Неговата основна задача е да контролира изпълнението на правителствените актове на територията на окръга. Пълномощниците на провинциите (правителствените президенти) притежават широки права, включително контролни и надзорни функции върху органите на комуналното управление.

Административно-териториална единица на провинциите във ФРГ са районите (крайс или ландкрайс), които са повече от 460, и градовете райони, получили съответен правен статут на райони – те са около 180 (крайсщадт).

Районите са нисши органи в държавната администрация. Представителни органи на района са крайстаг или крайсрат (районно събрание). Главата на района – ландрат – се избира или непосредствено от населението, или от районното събрание. В района могат да влизат неголеми общини (неголеми градове, селища). Общините, включени в системата на управленската дейност на района, имат определени управленски функции: издръжка на комуналните реални училища, професионалните учебни заведения, гимназиите, а също комунално-стопанските служби.

Общината (гемайнде) е следващата след района административно-териториална единица. Общият брой на населението на общината рядко надхвърля 30 хил. жители. Ръководителите на администрацията в общините, също както и в районите, са ландрати и бургомистри, които получават своите длъжности в различните провинции на различни основания, което в значителна степен е предопределено от установените традиции.

Общината на територията на своята дейност е изключителен и самостоятелен субект на управление. Според чл. 28 от конституцията на общините и техните обединения се осигурява правото да регламентират на своя отговорност дейността на местната общност в рамките на закона.

Главен орган на общината е муниципалният съвет. Той определя основните задачи пред общината и е упълномощен да решава всички проблеми на общината, ако те не са отнесени от законодателството към компетенциите на бургомистъра или ако муниципалният съвет не е предал своите компетенции на бургомистъра.

Представителства на общините са общинските муниципални съвети. Избраните от населението представителства извършват своята дейност на обществени начала. Бургомистърът, оглавяващ общинския муниципален съвет, се избира непосредствено от населението (например провинцията Баден-Вюртемберг, Бавария) или от муниципален съвет (например Хесен, Северен Рейн – Вестфалия). В общините с население над 50 хил.

души бургомистърът се нарича обер-бургомистър. По най-важните въпроси решения има право да взема само муниципалният съвет: приемане на работа, назначаване на длъжност уволняване на муниципални служители и др.

Като пример за организация на местното самоуправление във ФРГ може да се посочи организацията на територията на провинция Баден-Вюртемберг. Положението за общините в провинция Баден-Вюртемберг в редакцията от 30 октомври 1983 г., е изменена със закон от 23 юни 1984 г. Според чл. 2 от Основния закон на ФРГ, се гарантира на общините право на самоуправление. В конституцията на тази провинция е казано, че „на общините трябва да се предоставя право на самостоятелно уреждане на въпросите на местното самоуправление в рамките на законите. Обединенията на общините също имат в рамките на своите законодателни компетенции и при условие спазване на законите право на самоуправление.“ Конституцията на провинцията в чл. 71 съдържа положения, които разширяват и конкретизират разпоредбите на Основния закон на ФРГ. В чл. 73 от Конституцията на провинция Баден-Вюртемберг например се съдържа положение, според което провинцията трябва да се грижи общината и обединенията да изпълняват своите задачи, а също се фиксира тяхното право да събират собствени данъци и такси в съответствие със закона. Освен това, членът фиксира правото на общините върху част от данъчните постъпления на провинцията.

Бургомистър, оглавяващ муниципалния съвет, се избира за 8 години. Той ръководи муниципалната администрация и представя общината. Ако броят на жителите е над 2 хил. души, той е щатен чиновник, а ако е под 2 хил. – чиновник на обществени начала, назначаван за определен срок. Като ръководител на администрацията бургомистърът е отговорен за управлението на общината като цяло, т. е. извършва всички функции на текущото управление и изпълнява всички разпоредителни задължения.

Във ФРГ предметите на дейност на комуналните органи не са пряко изброени във федералното законодателство. Към

тяхната сфера на дейност са отнесени въпросите, свързани преди всичко с обслужването на населението. Всички задачи на муниципалното управление могат да бъдат разделени на доброволни, задължителни и възложени. Към доброволните се отнасят всички дела, които муниципалитетите решават по собствено усмотрение. Например по собствено усмотрение те имат право да създават такива обекти със социално-културно предназначение като библиотеки, музеи, спортни площадки, домове за възрастни и да решават техните административни въпроси. Това е най-голямата категория от дейността. Към задължителните се отнасят задачите, фиксирани в законодателството на провинциите. Това е така наречената делегирана сфера на дейност: санитарният надзор, пътното строителство, пожарната охрана. Към възложените задачи обикновено се отнасят полицейските функции, службата за уличното движение, строителният и занаятчийският надзор, надзорът върху бездомните, регистрирането на броя на населението и т. н. Тези функции в един или друг вид се изпълняват от всички местни органи на самоуправление – като се започне от общините и се свърши с районите и градовете с ранг на райони.

Държавните учреждения имат законни пълномощия по контрола над муниципалните органи. Различават се правен и професионален надзор.

Правният надзор се извършва в случаите, когато органите на местното самоуправление изпълняват задачи от собствените си пълномощия. Той се ограничава с това, че осигурява изпълнението на законодателно предвидените и поети от органите на местното самоуправление публично-правни задължения, а също законността на управленската им дейност. В случай че органите на самоуправление не допускат противоправни действия, държавата няма право да се намесва в тяхната управленската дейност.

Професионалният надзор над муниципалните органи се извършва с цел осигуряване надлежно изпълнение на делегираните им пълномощия.

Според законодателството на ФРГ висш орган на правния надзор върху дейността на самоуправлението е Министерството на вътрешните работи на ФРГ. Органите на правния надзор от средно звено са окръжните управления. Районната администрация играе ролята на нисше звено на правния надзор. Органите на правния надзор имат право да обжалват решенията и постановленията на общините, да изискват тяхната отмяна за определен срок. Те могат също да поискат действията, предприемани въз основа на подобни постановления и решения, да бъдат прекратени.

ПЪТЯТ КЪМ ЕФЕКТИВНАТА ДЪРЖАВА

Юрий Лужков

първо издание

отговорен редактор Светлана Шаренкова

превод Татяна Балова

коректор Петя Богомилова

корица дизайн Бони Немски

предпечат РА „Евромедия“

печатница Университетско издателство с

печатница „Св. Кл. Охридски“

Книгата се издава със спомоществателството на



Главболгарстрой
АД



АЕЦ Козлодуй



Прогрес М 2000



徳洲会
Токусуйкай Медикал
Корпорейшн



ТОКУДА БАНК АД

