

УДК 340

К ВОПРОСУ О ФОРМАХ РЕАЛИЗАЦИИ ФУНКЦИЙ ГОСУДАРСТВА

© 2014

Гогин А.А., доктор юридических наук, доцент,
профессор кафедры предпринимательского и трудового права
Тольяттинский государственный университет, Тольятти (Россия)

Аннотация: в предлагаемой статье анализируются формы реализации функций российского государства на современном этапе общественного развития.

Ключевые слова: функция, форма, интерес, публичность, деятельность, закон, власть, контроль, государство, парламент, воздействие, легитимность.

Многие исследователи в своих трудах приводят выводы о том, что функции государства осуществляются лишь в трех формах, носящих правовой и в то же время однородный характер, обусловленный соответствующей компетенцией: законотворческая деятельность, исполнительно-распорядительная деятельность, правоохранительная деятельность.

1) законотворческая деятельность понимается как подготовка, разработка и принятие законов, посредством которых организуются и регламентируются определенные социальные отношения в тех или иных областях общественной жизни. На высшем уровне полномочиями осуществления данного вида деятельности наделен основополагающий, представительный орган государства - Федеральное Собрание РФ, состоящее из двух палат: Совета Федерации и Государственной Думы. В работе российского парламента, на первом плане, безусловно, лежит защита публичных интересов общества и государства.

Отметим, что в содержании Конституции РФ понятие «публичный интерес» не получило легального закрепления. Однако, в ней, хотя и в общем виде, изложены наиболее существенные публичные интересы: создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (ст. 7), защита материнства и детства (ст. 38), обеспечение жильем (ст. 40), охрана здоровья населения (ст. 41), образование (ст. 43), государственная защита прав и свобод человека и гражданина (ст. 45) и пр.

«В основе публичного интереса лежат цели существования государства, закрепленные в конституционных нормах в виде системы приоритетных направлений деятельности государственных органов в различных сферах жизни общества», - пишет А.Г. Плешанов [1]. По мнению автора, к числу таких интересов относятся: фискальный, бюджетный, приватизационный, антимонопольный, экологический интересы; интересы обеспечения режима законности во всех сферах жизни, безопасности государства, стабильности гражданского оборота, устойчивости и непротиворечивости правовой системы государства.

«Публичный интерес всегда является законным интересом, поскольку он отражается в законодательстве и соответствует ему. Предметом публичного интереса служит то благо, которое необходимо, либо весьма желательно для полноценного функционирования и развития общества, отдельных социальных групп», - также полагает А.В. Маслаков [2].

Вместе с тем, государство оказывает должное внимание частным интересам юридических лиц (организаций) и физических лиц (граждан) и не относит их к второстепенным проблемам. Так, фундаментальные начала правового регулирования ныне созданной системы народного хозяйства и различных ее элементов, закреплены во многих статьях Конституции РФ.

Например, согласно п. 2 ст. 8 Основного закона, в нашей стране признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности. Одновременно, Конституция РФ провозглашает и юридически гарантирует свободу использования каждым своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности; обеспечивается единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг, финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности.

Развитие рыночных отношений настоятельно потребовало не только кардинального пересмотра отраслевого законодательства советского периода, но и вызвало к жизни большое число новых законов, упорядочивающих различные сферы общественного бытия, без чего в современных условиях невозможно эффективная и качественная реализация экономической, социальной, экологической, правоохранительной, культурной, образовательной функций.

Здесь наиболее важное место занимает ГК РФ. Он определяет юридический статус субъектов имущественных отношений; содержит условия совершения сделок, режим права собственности и иных вещных прав; правила о договорах и обязательствах, а также специальные нормы об их отдельных, но наиболее значимых видах. Другие законы, адресованные предпринимательскому сообществу, устанавливают не только базовые положения, но, при необходимости, обосновывают и раскрывают конкретные формы поведения непосредственных участников рынка.

В частности, единый порядок учета субъектов хозяйственной деятельности осуществляется на основе требований ФЗ РФ от 8 августа 2001 г. «О государственной регистрации юридических лиц». В последующем, Постановлением Правительства РФ от 19 июня 2002 г. № 438 были утверждены правила ведения Единого государственного реестра юридических лиц и предоставления содержащихся в нем сведений.

Следует подчеркнуть, что далеко не все законы, принятые Федеральным Собранием, находят поддержку и понимание российских граждан. Так, на основании ФЗ РФ от 7 февраля 2011 г. «О полиции» отечественная милиция была преобразована в новую силовую структуру. Вслед за этим, в соответствии с од-ноименным Указом Президента РФ, проведена внеочередная аттестация сотрудников органов внутренних дел. Поскольку означенные реформы и мероприятия осуществлялись поспешно, бессистемно, в закрытом режиме, то получили неоднозначную оценку активной части нашего общества.

Несмотря на справедливую критику в средствах массовой информации, а также наличие многочисленных правонарушений, выявленных в поведении полицейских за послеаттестационный период, государственная власть в решении данного вопроса продемонстрировала полную свободу поведения и не уделила должного внимания необходимости разъяснения и глубокого, тщательного обоснования своей позиции перед народом.

Помимо законотворчества, представительные органы наделены широкими контрольными полномочиями. Они обладают правом и возможностью подвергать проверкам не только отдельные стороны работы каких-либо структур государственного управления, но и всю систему в целом, любые уровни и звенья, входящие в ее конструкцию. Осуществляя необходимые мероприятия, данные органы могут применять политические, экономические, правовые и иные оценочные критерии, поскольку отличительной чертой их контрольных полномочий является всеобъемлемость и разносторонность.

2) Исполнительно-распорядительная деятельность, представляет собой, основанное на принятых законах и подзаконных нормативно-правовых актах, прямое и непосредственное воздействие государства и его властных органов на современные общественные отношения. От данного вида деятельности прямо зависит то обстоятельство, будут ли принятые решения действительно воплощены в жизнь или останутся благими пожеланиями законодателя. Основная обязанность по исполнению конкретных правил и требований возлагается на исполнительные органы государственной власти, возглавляемые правительством страны и органы местного самоуправления.

Почти весь объем работы по выполнению функций и задач государства приходится на долю его аппарата управления. Поэтому он и представляет собой наиболее разветвленную часть властного механизма, где разделение труда между различными звеньями и их специализация получают наибольшее развитие.

В Конституции РФ заложены практические предпосылки для того, чтобы и государственный аппарат и органы местного самоуправления, являлись способными, как к выполнению провозглашенных социальных программ, так и были готовы к тому, чтобы нести всю полноту ответственности за свои действия и решения.

Так, предоставленные ему полномочия, правительство России реализует в двух направлениях. Во-первых, принимает постановления и распоряжения по стратегическим и текущим вопросам управления. Во-вторых, используя право законодательной инициативы, готовит и вносит в Государственную Думу проекты законов, формирующих необходимую правовую базу для конкретной сферы социальной жизни. Активное участие правительства в законотворческом процессе, обязательность его

заключений по всем проектам, предусматривающим расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, предоставляют ему широкие возможности по осуществлению возложенных на него функций.

«Всякий непосредственно общественный или совместный труд, осуществляемый в сравнительно крупном масштабе, - подчеркивал К. Маркс, - нуждается в большей или меньшей степени в управлении, которое устанавливает согласованность между индивидуальными работами и выполняет общие функции, возникающие из движения всего производственного механизма в отличие от движения его самостоятельных органов» [3].

Учитывая масштабы нашей страны и ее регионов, в работе аппарата исполнительных органов власти значительный удельный вес занимают: анализ, планирование, регулирование, координация и контроль. В условиях глобализации мировой экономики и иных социально-политических процессов, все более настоятельной выступает потребность в перспективном предвидении развития, как всего российского общества в целом, так и отдельных сфер социальной жизни, ее особо существенных сторон и направлений. Поэтому подготовка точных, научно обоснованных прогнозов является обязанностью каждого органа управления.

Все вышеизложенное позволяет констатировать, что от исполнительной власти, учитывая мобильность ее действий, директивность и подчиненность органов по вертикали, в решающей мере зависят темпы политических, социальных, экономических и иных преобразований, а также последовательное движение российского общества и государства вперед.

3) Правоохранительная деятельность есть реализация обязанности государства, связанная с предотвращением нарушений законов всеми участниками регулируемых социальных отношений при осуществлении ими своих прав и обязанностей (юридическими, физическими и должностными лицами, независимо от каких-либо условий и обстоятельств).

Указанная властная, оперативная, субординационная деятельность включает в себя принятие эффективных мер по превенции правонарушений, разрешению возникающих конфликтов и споров, привлечению виновных лиц к юридической ответственности и исполнению наказаний.

«Право наказания, принадлежащее государству, составляет его обязанность, от осуществления которой оно не может воздерживаться. Это — обязанность перед частными лицами, потерпевшими от преступления, и перед обществом», - подчеркивал И.Я. Фойницкий [4]. «Безграничная вседозволенность невозможна даже теоретически. Человек всегда во власти тех или иных законов, ограничивающих и направляющих его. Выход за рамки одних законов приводит его в рамки других»[5].

В действительности, любые органы государства в той или иной мере осуществляют правоохранительную деятельность. Однако в каждой стране и в каждом обществе есть структуры, функционирование которых самым непосредственным образом связано с обеспечением правопорядка в широком смысле этого слова. Это система правоохранительных органов, наделенных различной компетенцией. Именно государство создает данную систему, призванную, в первую очередь, обеспечивать законные интересы физических лиц (граждан) и юридических лиц (организаций). Поэтому оно несет ответ-

ственность перед обществом и личностью за состояние законности и правопорядка, за эффективность функционирования правоохранительных органов.

Государственная власть отличается от любой другой социальной власти тем, что, при необходимости, она опирается на возможность применения средств жесткого принуждения. Все структуры, обладающие вооруженной силой, являются законными, если они предусмотрены нормативно-правовыми актами государства.

В отдельных ситуациях государство использует и так называемый неправовой инструмент реализации соответствующих функций, охватывающий значительный объем, прежде всего, организационно-подготовительной работы.

Например, публичные выступления руководителей страны (президента, премьера, министров), разъясняющих те или иные проблемы, стоящие перед гражданами и государством; согласование позиций различных политических партий и движений; участие официальных лиц в работе неформальных объединений; контакты и встречи с представителями общественности, науки, культуры, религиозных конфессий.

Все подобного рода действия представляют собой идеологические и политические элементы форм осуществления отдельных функций государства. Отличительная особенность означенного инструментария состоит в том, что он, далеко не всегда, связан с юридически обусловленными решениями, влекущими за собой конкретные правовые последствия.

В свою очередь, подготовительная работа: сбор, накопление и анализ известной и конфиденциальной информации, использование результатов научных исследований, опора на мнения и выводы специалистов всегда предшествуют принятию законодательных актов. Собственно организационные мероприятия: планирование, программирование, негласный контроль, проверки и др., также выступают в качестве неправового инструментария, призванного содействовать успешной реализации функций государства.

Вместе с тем, по нашему мнению, помимо трех означенных форм реализации функций государства, необходимо признать наличие четвертой - это контрольная деятельность.

Любой вид управления немыслим без проведения целенаправленных мероприятий проверочного характера, что включает в себя контроль за поведением людей, явлений, процессов. В ходе своей повседневной деятельности государство подвергает ревизии работу собственных министерств и ведомств, иных подразделений, а также предприятий, организаций, учреждений, независимо от их предназначения, форм собственности, системы руководства, обязанностей и полномочий должностных лиц различного уровня.

По своей сущности, контроль есть орудие осуществления всех направлений государственной политики, ибо направлен на обеспечение динамичного развития общественного и частного производства, ускорение научно-технического прогресса, всемерное улучшение качества труда. Он нацелен на повышение экономического стимулирования, рациональное и бережное расходование материальных, трудовых, финансовых ресурсов и природных богатств, сокращение непроизводительных расходов и потерь, пресечение бесхозяйственности и

расточительности.

Его предназначение должно соответствовать целям самого управления, определяемыми политическими, экономическими, социальными и иными законо-мерностями развития российского общества. «Единственной и основной задачей органов контроля является выяснение реального состояния дел в государ-ственном механизме вне зависимости от того, выгодна такая информация ка-ким-либо политическим силам или нет», - пишет С.А. Денисов [6].

В свою очередь, ослабление контроля приводит к формализму и неэффективности осуществления управлением, поскольку от его действенности во многом зависит качество работы любых структурных образований. Кроме того, контроль является важнейшим средством предупреждения нарушения законодательных условий и требований, способствует раскрытию противоправных деяний, повышает ответственность хозяйствующими субъектами, должностных лиц и отдельных граждан.

Ведущее место в организации контроля играет Конституция РФ. На основании ее положений в стране создана разветвленная система контролирующих органов федерального, регионального и местного значения. Среди них наиболее значимая роль принадлежит Счетной палате РФ, чья деятельность регламентируется на основании ФЗ РФ от 11 января 1995 г. Данное образование представляет собой независимый от Правительства РФ постоянно действующий орган государственного финансового контроля, наделенный широкими полномочиями и подотчетный только Федеральному собранию РФ.

О полномочиях Счетной палаты РФ необходимо сказать более подробно, ибо в современных условиях, когда коррупция, взяточничество, злоупотребление служебным положением пронизывает практически всю систему органов государственной власти и местного самоуправления. Поэтому результаты проверок, проводимых Счетной палатой РФ и выявленные нарушения нередко служат основаниями для возбуждения уголовных и административных дел.

В частности, устойчивый рост преступлений и проступков в сфере банковской деятельности сопровождается постоянным возрастанием их социальной вредности за счет более квалифицированных, изощренных, всесторонне проработанных форм и методов совершения противоправных деяний; расширения масштабов коррумпированности представителей государственного аппарата и дальнейшего сращивания с международными преступными сообществами [7].

Контролю подлежат все юридические лица — государственные органы и учреждения, включая государственные внебюджетные фонды и Центральный банк РФ (Банк России), органы местного самоуправления, коммерческие банки, страховые фирмы, другие коммерческие фирмы и негосударственные коммерческие организации — в части, связанной с получением, перечислением или использованием ими средств федерального бюджета и внебюджетных фондов, использованием федеральной собственности, а также наличием у них налоговых, таможенных и иных льгот, предоставленных федеральными органами.

Перед Счетной палатой РФ поставлены следующие задачи: организация контроля исполнения федерального бюджета и внебюджетных фондов; подготовка предложений по устранению обнаруженных нарушений и упоря-

дочению бюджетного процесса; оценка эффективности и целесообразности расходования государственных средств, в том числе предоставленных на возвратной основе, и использования федеральной собственности; определение обоснованности доходных и расходных статей проектов федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов; проведение финансовой экспертизы, т.е. оценки финансовых последствий принятия федеральных законов для бюджета; контроль поступления и движения бюджетных средств на счетах банков; регулярное представление Совету Федерации и Государственной Думе информации о ходе исполнения федерального бюджета; контроль поступления в федеральный бюджет денежных средств от приватизации государственной собственности, продажи и управления ею.

Кроме того, Счетная палата РФ обязана контролировать состояние государственного внутреннего и внешнего долга, а также деятельность Центрального банка РФ (Банка России) по обслуживанию государственного долга, эффективность использования иностранных кредитов и займов, получаемых Правительством РФ, а также предоставление Россией финансовых и материальных ресурсов в форме займов и на безвозмездной основе иностранным государствам и международным организациям.

При выявлении нарушений в хозяйственной, финансовой или иной деятельности, наносящей ущерб государству и требующей пресечения, Счетная палата РФ вправе давать администрации проверяемой организации предписания, обязательные для исполнения. В случаях неоднократного неисполнения или ненадлежащего исполнения предписаний Счетная палата РФ, по согласованию с Государственной Думой, может принять решение о приостановлении всех видов финансовых, платежных и расчетных операций по банковским счетам проверяемых организаций.

На основании ФЗ РФ от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», муниципальные органы также наделены контрольными правами и самостоятельно образуют необходимые структуры. Например, постановлением от 14 мая 2003 г. № 741 Тольяттинской городской думы Самарской области было утверждено «Положение о контрольно-счетной палате думы городского округа Тольятти».

Финансовый контроль осуществляется, как в случаях, прямо сформулированных в законе, так и по решению органов местного самоуправления. Если возникает необходимость, властный муниципальный орган издает должным образом оформленный документ, по своей сути и содержанию, являющийся актом индивидуального регулирования.

Кроме того, к числу органов, обладающих финансово-контрольными полномочиями, относятся постоянно

действующие комиссии по бюджету города (района), местным налогам и сборам, муниципальной собственности и органы казначейства.

Основаниями принятия решения о проведении финансово-контрольных мероприятий служат ежегодные планы работы контролирующих органов, письма, жалобы, заявления физических лиц (граждан) и юридических лиц (организаций) о несоблюдении их законных прав и интересов действиями (бездействием), отдельных должностных лиц и иными субъектами социальных отношений. Выводы:

- форма осуществления функций государства есть однородная, правовая деятельность законодательных, исполнительных, правоохранительных, контролирующих и иных государственных органов, наделенных должной компетенцией;

- публичная власть нуждается не только в оптимальном распределении соответствующих полномочий, но и в постоянном укреплении собственного авторитета перед гражданами нашей страны, что может быть достигнуто только неуклонным исполнением требований законов и строгим исполнением своих служебных обязанностей.

- весьма важно, чтобы все ветви публичной власти считали первоочередными гуманистические цели, в числе которых - установление прочных юридических гарантий по социальной и правовой защите личности от какого-либо произвола и злоупотреблений, прежде всего, со стороны должностных лиц государственных органов и органов местного самоуправления;

- конституционные положения о суверенитете народа и его праве на участие в управлении государственными делами, демократическом характере пути дальнейшего развития российского общества, превратятся в декларацию без наличия действенного и всестороннего контроля.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Плешанов А.Г. Диспозитивное начало в сфере гражданской юрисдикции: проблемы теории и практики. М.: Норма, 2002. С. 65.
2. Маслаков А.В. Публичные интересы и их классификация // Право и государство: теория и практика, 2009. № 2. С. 33-37.
3. Маркс К., Энгельс Ф. Соч., т. 23. С. 342.
4. Фойницкий И.Я. Учение о наказании в связи с тюремным делом. М.: Добросвет-2000. С. 15.
5. Проект Россия. М.: ОЛМА-Медиа Групп, 2007. С. 53.
6. Денисов С.А. Формирование контрольной ветви государственной власти и ограничение коррупции // Государство и право, 2002. № 3. С. 9-16.
7. Гогин А.А. Банковские правонарушения: проблемы квалификации: монография. М.: NO-TA BENE, 2008.

TO THE QUESTION OF THE FORMS OF REALIZATION OF STATE FUNCTIONS

© 2014

*Gogin A.A., LL.D., Associate Professor, Department of Business and professor of labor law
Togliatti State University, Togliatti (Russia)*

Abstract: the article analyzes the forms of realization of functions of the Russian state at the present stage of social development.

Keywords: function, shape, interest, publicity activities, law, power, control, government, Parliament, the impact legitimacy.