Клименко К.В.,
доцент кафедры СЮН ДВАГС

Научные и административно-правовые основания взаимодействия бизнеса и исполнительной власти в Дальневосточном федеральном округе

Уровни взаимодействия бизнеса с исполнительной властью опосредованы Конституцией РФ, включают федеральную, региональную, муниципальную среду функционирования. Несомненно, их юридическая сущность в экономико-правовом аспекте неоднозначна. Неординарность концепции автора состоит в том, что бизнес, как объект общественной безопасности, находится в системе единого правового пространства государства. Бизнесу как экономико-правовой категории свойственны персонифицированные законы функционирования, не всегда идентичные властно-организационному содержанию методов, реализуемых исполнительной властью государства. Инновационный характер проблемы очевиден, как реально реализуемый на системной основе в Российском праве[1].

Дело в том, что каждому виду деятельности соответствует определенная организационно-правовая система. Не смешение, не отождествление этих категорий не допустимо. Представляется, что взаимодействие бизнеса и исполнительной власти это не только теоретические аспекты реформирования управления экономикой, но и цель объективной реальности, достигаемая посредством юридического анализа исполнительной власти, бизнеса, их организационно-правовых структур. Поэтому мною в нетрадиционном аспекте исследуется эта концепция, т.к. проблема не только теоретически актуальна, но и весьма значима для практики организации государственного и муниципального управления. Дело в том, что «теоретические» концепции о двоевластии в Российской Федерации пытаются обосновать вредоносность существования администрации Президента. Как не странно, одним из таких авторов был экс-министр юстиции РФ, д.ю.н., профессор Ю.Х. Калмыков: «Считаю, что работать в условиях двоевластия, когда в стране по существу функционируют два Правительства, очень трудно, а для меня – просто невозможно. Имею в виду конституционное Правительство и администрацию Президента Российской Федерации».

Сквозь призму «двоевластия» такие концепции смотрят в даль посредством ослабления президентской власти. В этой связи необходимы глубинные научно-теоретические исследования юридической сущности исполнительной власти, ибо вертикаль власти – остов всей системы функционирования общества, личности и государства.

По смыслу концепции Президента России В.В. Путина в настоящее время осуществляется комплексный процесс реформирования всех ветвей власти. Это совершенно не порождает необходимость конституционного реформирования государственной власти. Иное понимание концепции создает дополнительные трудности в формировании механизма достижения поставленных Президентом

[1] Карачун В.Д. Административная юрисдикция и гражданские правоотношения: пределы и основания разграничения // Журнал российского права. – 2004. - №2. – С.17.

целей в сфере экономики, социально-культурной, административно-политической деятельности. Иными словами, среда функционирования применительно к предмету исследования Дальневосточному федеральному округу должна иметь не только территориально-экономическое пространство, но и эффективный организационно-структурный, экономико-управленческий и правовой механизм упорядочения общественных отношений в интересах всего гражданского общества, через конституционные приоритеты защиты прав, свобод и интересов граждан. Иными словами, необходимо наполнить деловитостью и юридической ответственностью всю «вертикальную» власть, посредством:

1) Реального оптимального обеспечения реализации Президентом Российской Федерации своих конституционных полномочий;

2) Повышения эффективности деятельности федеральных органов исполнительной власти в сфере экономики в соответствии с административной реформой;

3) Совершенствования системы организующего воздействия исполнительной власти на создание условий, благоприятных для бизнеса и целеполаганий государства.

Следовательно, различные ветви власти взаимно детерминированы, носят властно-организационный и организующий характер, имеют совокупную цель – обеспечение эффективного функционирования гражданского общества при организующей роли государства, то есть создается единая система управления, законы функционирования которой не могут не иметь специфических особенностей.

К числу субъектов, обеспечивающих деятельность высшего органа исполнительной власти, высшего должностного лица и иных органов исполнительной власти субъекта РФ, должны быть отнесены органы власти или государственные организации (учреждения), осуществляющие правовое, материально-техническое, финансовое, информационное и иное обеспечение. Например, правовое обеспечение деятельности этих органов исполнительной власти субъекта РФ осуществляют либо специально созданные органы власти, либо структурные подразделения отраслевых органов исполнительной власти субъекта РФ. Так, в Хабаровском крае функцию информационного обеспечения деятельности Губернатора выполняет Совет по информационной безопасности при Губернаторе Хабаровского края[2].

Элементом системы органов исполнительной власти субъекта РФ может являться и орган местного самоуправления при осуществлении им отдельных государственных полномочий, переданных субъектом РФ. Отдельными государственными полномочиями субъекта Федерации могут быть наделены государственные учреждения и организации. В таком случае они также будут являться элементом системы органов исполнительной власти субъекта РФ. Для осуществления полномочий органов исполнительной власти субъекта могут быть созданы территориальные (местные) органы исполнительной власти субъекта РФ, кото-

[2] Постановление Губернатора Хабаровского края от 20.04.2002 г. №236 «О Совете по информационной безопасности при Губернаторе Хабаровского края» // Сборник нормативных правовых актов Губернатора и Правительства Хабаровского края. – 2002. - №4. (Ч.2). – С.41-46

рые будут являться субъектами системы органов исполнительной власти субъектов Федерации. Было бы целесообразным принятие субъектом РФ нормативно-правового акта, который установил бы все элементы системы органов власти, входящих в систему исполнительной власти субъекта РФ, и определил их административно-правовой статус. Это обеспечило бы надлежащее государственное управление в регионе.[3]

Создание федеральных округов в значительной степени активизировало реализацию властно-организационных полномочий Президента России. Речь идет об административно-правовой организации механизма управления через институт полномочных представителей Президента России, которые являются не только государственными служащими, но и представляют Президента в пределах федерального округа. Следовательно, система исполнительной власти функционирует на основе принципов управления и хозяйствования. По управляющему воздействию эти системы могут быть с детерминированным воздействием и системы с вероятностным воздействием. Таким образом, детерминированные системы должны отражать компетентность аппарата полномочного представителя Президента России. Это системы предвиденного конечного результата, так как составляющие ее элементы и связи между ними воздействуют точно предвиденным образом в соответствии с управленческим решением полномочного представителя Президента РФ. Решение принимается только в пределах правовых установлении, это в значительной степени- скажется на эффективности борьбы с коррупцией, организованной преступностью, посягательствами на различные формы собственности. Иными словами, детерминированное воздействие осуществляется на основе знания оперативной обстановки в сфере бизнеса посредством целевого управляющего воздействия и оказания бизнесу услуг государством в нормальных и экстремальных условиях. Например, ситуация в топливно-энергетическом комплексе Приморья, ставшая реальной угрозой экономической безопасности России на Дальнем Востоке по причине финансового кризиса и неплатежей топливно-энергетических, энергосберегающих предприятий и потребителей, а также опережающего роста цен на топливо и его транспортировку.

Анализ складывавшейся оперативной обстановки в этой сфере свидетельствовал о нарастании тенденции к сокрытию субъектами хозяйственно-энергетического комплекса Приморского края значительных денежных сумм, которые использовались по целевому назначению, нанося государству и предприятию значительный ущерб. Указанные обстоятельства послужили одной из основных причин возникновения жесточайшего энергетического кризиса в Приморском крае, который отразился на функционировании топливно-энергетического комплекса других регионов Дальневосточного федерального округа (Хабаровский край, Амурская область).

Одной из форм экономических посягательств на исполнительную власть является неуплата бизнесом налогов и превышение служебных полномочий.

---

[3] Еремина О.Ю. Система органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации // Журнал российского права. – 2005. - №11. – С.33.

Финансовое право, вследствие того, что это публичное право, налагает обязанности на государство перед гражданами. Эти обязанности государства перед гражданами связаны с тем, чтобы обеспечить защиту финансов граждан, в том числе валютную ценность денежной наличности, стоимость корпоративных ценных бумаг, находящихся в их собственности, реальные активы, которыми владеют граждане, финансовые институции социальной защиты граждан, как-то: пенсионные фонды и пр., от обесценения вследствие каких-либо реорганизаций, реформ и, в том числе, незапланированных и неожиданных законодательных новаций, проводимых государством. Сюда же относится право граждан на использование правовых форм минимизации налоговых выплат[4].

Конечно, состав публично-правового ограничения в установлении налогообложения имеется. Однако, это ограничение имеет не качественный и не сугубо правовой, а количественный характер. Это не есть ограничение состава правомочий права собственности. Это есть ограничение на присвоение всех результатов и всего количества денежной ценности собственности, ставшей результатом экономического оборота, правовая возможность которого появилась благодаря публичному праву власти и государству.[5]

В системе с вероятностным воздействием составляющие элементы и связи между ними взаимодействуют таким образом, что нельзя предвидеть точный однопорядковый результат. Это свойственно, как правило, низкому профессиональному уровню управления, а также правоохранительной деятельности, осуществляемой вне управленческого решения представителя Президента РФ и контроля. Реальное решение этой проблемы – научные основы организации функционирования государственных структур и бизнеса на федеральном и региональном уровнях, комплексного решения глобальных процессов с учетом муниципальных проблем.

Основанием для осуществления вероятностного воздействия на бизнес являются посягательство на объекты собственности, в том числе на денежные средства Фонда обязательного медицинского страхования; на банковско-бюджетное законодательство; создание объектов недвижимости за счет бюджетных средств.

Получают широкое распространение преступные посягательства на исполнительную власть в виде контрабанды, нарушения законодательства о обороте наркотиков, мошенничество, злоупотребления, хищение, как правило, бизнес имеет «официальное» юридическое обоснование (договор). Сращивание правоохранительной деятельности с криминальной коррумпированной системой – наиболее вредоносная форма посягательства на исполнительную власть и бизнес.

Концепция административной реформы о взаимодействии исполнительной власти и бизнеса основана на теории государственного управления о единстве организационно-правовых структур и форм их деятельности. Следовательно, и теоретически, и практически организующим субъектом всей государственной власти является активно действующий Президент. Эта концепция вытесняет со-

---

[4] Казанцев Н.М. Институты финансового права // Журнал российского права. – 2005. - №9. – С.18.
[5] Казанцев Н.М. Институты финансового права // Журнал российского права. – 2005. - №9. – С.19.

путствующие явления и сомнения в части, касающейся единства Федерального государства и законов его функционирования.

Тем не менее, анализ материалов практики правоприменительной, правоисполнительной, правоохранительной деятельности в регионах, входящих в Дальневосточный федеральный округ, свидетельствует о том, что проблемы взаимодействия бизнеса и исполнительной власти, как правило, порождаются конституционными противоречиями, ибо в России сложилась уникальная ситуация: с одной стороны, все более очевидным становится несоответствие некоторых положений Конституции РФ целям и задачам демократических реформ, усиливается публичная критика и требования ее изменения; с другой – не менее очевидно, что в условиях становления правового государства, укрепления законности и правопорядка недопустим разрыв между Конституцией и практикой осуществления исполнительной власти.

С другой стороны, интересны разные аспекты и способы правового и неправового регулирования, отражающие динамику внешнего воздействия на сознание и поведение людей. В широком смысле правовое регулирование является государственно-правовым по своим целям, институтам, процедурам, средствам обеспечения. В узком смысле оно может быть более многообразным - нормативно-упорядочивающим, стимулирующим (как в Германии в Законе об энергетическом хозяйстве), ограничивающим, запретным. Используются нормы-цели, нормы-принципы, нормы-стимулы, нормы-статусы, нормы-ограничения и устанавливаются пределы саморегулирования, как бы "внутри". Выбор норм должен определяться с учетом реальных социально-экономических и иных ситуаций, что бывает далеко не всегда. И тогда статичные нормы остаются на обочине общественного развития и реальных видов деятельности и поведения.

Отрадно, что понимание такой корреляции приводит ученых-юристов к признанию правового регулирования, как государственного, так и саморегулирования адресатами права. Исследователи-экономисты "накладывают" регуляторы на сферу экономики и признают четыре вида регулирования - государственное, сорегулированное (бизнеса и власти), делегированное саморегулирование, добровольное саморегулирование[6].

Одной из самых распространенных форм саморегулирования является самостоятельное и даже автономное решение вопросов в рамках экономических организаций. Тенденцией последних лет является существенное увеличение удельного веса бизнес-структур в экономической системе России и соответственно возрастание роли корпоративных норм. Этому способствуют известные преобразования и нормы Гражданского кодекса, Федеральных законов об акционерных обществах, об обществах с ограниченной ответственностью, о рынке ценных бумаг и др. В них установлены основания, виды и процедуры принятия уставов и разных решений внутренними органами организаций – общими собраниями, правлениями, советами директоров, ревизионными комиссиями и аудиторами. Правоспособность организаций получает гарантированные возможности для ле-

[6] Тихомиров Ю.А. Право и саморегулирование // Журнал российского права. – 2005. - №9. – С.27.

гального самовыражения. Правда и здесь возникает немало конфликтов и нарушений законности.

Новизной последних лет отличаются акты, выражающие своего рода укрупненные корпоративные интересы, когда для их формирования образуются отраслевые и территориальные бизнес-сообщества. Примечательно и другое - ослабление отраслевого принципа государственного управления в экономике породило такие компенсационные механизмы, как профессиональные ассоциации. Это отраслевые объединения предприятий и организаций однородного профиля и объединения, союзы, выражающие общие или специальные интересы крупного, среднего и малого бизнеса и их организаций, правовую защиту (например, "Опора России"). Статусы этих структур пока не оформлены надлежащим образом, равно как и объем, и содержание принимаемых ими решений. Тем не менее, в рамках административной реформы намечена передача им части государственных функций. Но вот вопрос - готовы ли реально к этому саморегулируемые организации, станет ли лучше в тех сферах, которые отойдут к ним, не исчезнут ли социально значимые функции под давлением корпоративных интересов?[7]

Руководство государством и обществом, равно как и самоуправления, возможно только на основе Конституции в тех формах и теми методами, которые предусмотрены в ней. Полагаем, что и взаимная ответственность государства и бизнеса возможна только на конституционной основе. Поэтому представляется, что обновление и соблюдение Конституции составляют две стороны единого конституционного процесса, объектами управляющего воздействия которого являются не только виды власти, но и бизнес в целом как единая система управления.

Иными словами важнейшей проблемой стоящей перед органами исполнительной власти является своевременное воздействие на профилактику деликтов в сфере бизнеса. По нашему мнению они не только выводят исполнительную власть из состояния организационно-правовой гармонии и согласованности в организации государственного управления экономикой, социально-культурным строительством, административно-политической деятельностью, но и способствуют вводу ее в состояние противоправности. К сожалению, этот аспект проблемы до настоящего времени в юридической литературе не нашел своего автора, хотя праксиологический аспект исследования обладает высокой степенью актуальности, так как в публичной литературе обосновывается концепция об объективном характере коррупции в исполнительной власти. Думается, что деликту в исполнительной власти в большей степени присущи субъективные факторы, так как сама деятельность носит организационно-управленческий характер. В связи с чем креативность субъекта государственного управления проявляется в правовом поле как позитивном, так и негативном аспектах. Несмотря на это, до сих пор отсутствует определение понятия деликта в сфере бизнеса и исполнительной власти. Оно опосредствуется либо с должностным проступком, административ-

[7] Тихомиров Ю.А. Право и саморегулирование // Журнал российского права. – 2005. - №9. – С.28.

ным правонарушением, либо преступлением. Это традиционная классификация оценки негативной деятельности организующих субъектов.

Юридическая сущность деликта в сфере бизнеса и исполнительной власти иная! В частности, деликт в сфере исполнительной власти – это деяние субъекта в сфере организационно-правовых отношений, не отвечающее должностному, поведению и влекущее за собой применение мер юридической ответственности. Иными словами, деликт в сфере исполнительной власти – есть разновидность юрисдикционного деликта. Поэтому исполнительная власть опосредствует собой реализацию практически всего комплекса позитивно влияющих функций на эффективность развития экономики и других сфер государственного управления. Таким образом, сфера бизнеса постоянно взаимодействует с исполнительной властью.

В настоящее время субъектами исполнительной власти подготовлены предложения, с помощью которых предполагается повысить качество функционирования организационно-правового механизма исполнительной власти и бизнеса, устранить нигилизм. В печати много эмоциональных всплесков по поводу единой исполнительной власти, но людей, которые знают глубины деятельности власти в сущности явно недостаточно. Ученые не исследуют взаимодействие внутри исполнительной власти и бизнеса. Поэтому нужен целостный взгляд на функциональные взаимоотношения федеральных властей и бизнеса.

Представляется актуальной осуществление исполнительной власти на принципах единой системы управления. Не как единого органа государственной власти, а системы управления с прямыми и обратными связями, оптимальной средой функционирования. В связи, с чем ни американские, ни европейские варианты формирования исполнительной власти не могут быть приемлемы в России. Точно так же не получило глубинного обоснования «теория выборности», а не назначения губернаторов в Российской Федерации, ибо нарушается основополагающий принцип «единой управляемой системы» - вертикальная соподчиненность. Несомненно, в этой части концепция дискуссионна. Но есть аксиомы в государственном управлении, касающиеся принципов функционирования систем, доказыванию не подлежащие как общеизвестные.

Иными словами, исполнительной власти и бизнесу в Российской Федерации присущ специфический феномен, ибо она осуществляется не только на основе разделения властей, но и правовой конфликтологии.

Одним из институтов правовой конфликтологии является конфликт закона с обществом. На лицо кризис доверия к власти, закону, бизнесу, что подрывает стабильность правовой системы и правопорядка в целом, ведет к нарушению прав и законных интересов граждан, к распространению ложных догм и негативных стереотипов в общественном правосознании и поведении, в том числе к вере во всесилие мер государственного и правового принуждения.

В значительной степени это определяется тем, что в процессе широкомасштабной политической и правовой реформы открылся целый пласт деструктивных, тормозящих реформу и бизнес факторов, создающих кризисную ситуацию и подрывающих условия стабильности и развития. Однако, национальный интерес предполагает принятие во внимание и уважение интересов всех взаимодейст-

вующих сторон[8]. Поэтому исполнительная власть, по сути, должна создавать благоприятные условия для бизнеса и действия позитивных и блокирования тормозящих, негативных факторов. Позитивным фактором является то, что реформа проводится государством, которое не считает себя инструментом насилия в руках тоталитарного режима и открыто провозглашает свою приверженность принципам правового государства, идее общественного и национального согласия.

Литература

1. Еремина О.Ю. Система органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации // Журнал российского права. – 2005. - №11. – С.31-36.
2. Казанцев Н.М. Институты финансового права // Журнал российского права. – 2005. - №9. – С.9-24.
3. Карачун В.Д. Административная юрисдикция и гражданские правоотношения: пределы и основания разграничения // Журнал российского права. – 2004. - №2. – С.17-29.
4. Саидов А.Х, Кашинская Л.Ф. Национальная безопасность и национальные интересы: взаимосвязь и взаимодействие (опыт политико-правового анализа) // Журнал российского права. – 2005. - №12. – С.26-32.
5. Тихомиров Ю.А. Право и саморегулирование // Журнал российского права. – 2005. - №9. – С.25-44.

[8] Саидов А.Х, Кашинская Л.Ф. Национальная безопасность и национальные интересы: взаимосвязь и взаимодействие (опыт политико-правового анализа) // Журнал российского права. – 2005. - №12. – С.26.