

УДК 332.02

Комягина Анастасия Сергеевна

Ведущий консультант
департамента государственной службы и профилактики коррупции
Администрации губернатора Пермского края

Подбельский Николай Владимирович

Кандидат экономических наук
Доцент кафедры «Экономика и финансы»,
Пермский национальный исследовательский политехнический
университет

ПОСТРОЕНИЕ СИСТЕМЫ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В рамках статьи автором исследуются основы построения системы органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Построение систем рассматривается с точки зрения общей теории систем через призму регионального управления и региональной экономики. Автором проиллюстрирован процесс построения системы органов исполнительной власти, его ключевые элементы. В качестве одной из основ понимания построения системы предложены свойства, которыми должна обладать любая система органов исполнительной власти.

Ключевые слова: система, свойства системы, органы государственной власти, социально-экономическое развитие субъектов, оптимальная модель организации власти.

Anastasia Komyagina

Lead consultant
the Department of civil service and prevention of corruption
The administration of the Governor of the Perm region

Nikolay Podbelsky

PhD, associate Professor of Economics and Finance,
Perm national research Polytechnic University

SYSTEM OF EXECUTIVE AUTHORITIES FORMATTING OF SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION

In article the author investigates the foundations of the system of Executive authorities of subjects of the Russian Federation. The construction system is considered from the point of view of General systems theory through the prism of regional management and regional economy. The author illustrates the process of building the system of Executive authorities, its key elements. As one of the foundations of understanding the build system suggested properties that should be possessed by any system of Executive authorities.

Key words: system, system properties, state authorities, socio-economic development of subjects, optimal model of public administration.

Оптимизация системы органов исполнительной власти, сокращение бюджетных средств на исполнение полномочий органов государственной власти, создание оптимально сбалансированного объема полномочий для каждого уровня публичной власти занимает умы законодателей и практиков государственного управления и после завершения реализации административной реформы в Российской Федерации. Федеративный характер российского государства, идеологическое и национальное многообразие, исторические и культурные традиции накладывают отпечаток на реализацию государственной политики в каждом из 85 субъектов Российской Федерации.

Несмотря на вышеуказанную разницу в реализации мероприятий государственной политики все субъекты Российской Федерации (далее по тексту в равнозначном понятии также — регионы) находятся в равных институциональных условиях. Наиболее яркое выражение это обстоятельство находит проявление в построении системы органов исполнительной власти.

Первоначально обратимся к положениям нормативно-правовой базы.

Согласно статье 1 Федерального закона от 06 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» система законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации

устанавливается ими самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и Федеральным законом [1].

То есть устанавливая институциональную основу создания системы органов исполнительной власти законодатель не раскрывает само понятие системы, не указывает ее сущностные признаки. Для определения понятия системы органов исполнительной власти обратимся к теории построения и функционирования социально-экономических систем.

Согласно общей теории систем появление условий, способствующих созданию системы, рассматривается в качестве основы возникновения системы. Появление самих условий создания проявляется в двух аспектах: объективной и субъективной заинтересованности [2,4,5].

В свете организации исполнительной власти в регионах объективный характер возникновения заключается в необходимости осуществления государственной власти, в реализации мероприятий государственной политики, в необходимости социально-экономического развития региона, кроме того, объективный характер проявляется также в существующих исторических и культурных традициях. То есть объективное начало в построении системы органов исполнительной власти предопределено самим характером государственного устройства.

Субъективная заинтересованность в создании системы исполнительных органов государственной власти проявляется во-первых, в первоначальном принятии решения о федеративном характере российского государства с наличием самостоятельных субъектов, наделенных собственными полномочиями и самостоятельно решающими вопросы о формах осуществления регионального управления, во-вторых субъективная заинтересованность проявляется в каждом конкретном случае создания новой, либо изменения существующей системы организации исполнительной власти в субъектах в рамках реализации полномочий высшего должного лица субъекта.

Проявление субъективной заинтересованности при построении системы органов исполнительной власти заключается в политической воле конкретного

должностного лица, создающего для осуществления полномочий систему органов, которая может проявляться как в политической преемственности, так и в отказе от таковой.

Создание любой системы, в том числе и системы государственной (в том числе и системы исполнительной власти в субъектах) привносит упорядоченный характер в определенные участки внешней среды, из которой система создается.

Внешней средой при построении системы органов исполнительной власти является, прежде всего, комплекс полномочий, которые необходимо осуществлять каждому субъекту. Практика развития федеративных государств свидетельствует о наличии в комплексе полномочий постоянных и переменных величин:

- постоянными величинами являются определенные для всех субъектов в равной мере полномочия;
- переменными величинами являются случаи подвижного изменения объема полномочий, осуществляемых субъектами (к примеру, путем заключения индивидуальных соглашений).

Проявлениями внешней среды для построения и функционирования системы органов исполнительной власти, также является существующий уровень социально-экономического развития субъекта, значение его валового регионального продукта, роль экономики региона в общем экономическом развитии государства.

Безусловно, любое упорядочивание внешней среды в конечном результате должно приводить к снижению уровня ее энтропии и подавлению хаоса, вместе с тем, следует иметь в виду реализацию самого принципа целеполагания непосредственно при построении системы. Как уже отмечено выше, субъективная заинтересованность является одним из двигателей создания любой системы. При построении системы органов исполнительной власти в реализации субъективной заинтересованности и лежит проявление целеполагания. Решение вопроса о выборе тактики, стратегии развития, достижения роли каждого конкретного региона в национальной экономике относится к прерогативе того

должностного лица или группы лиц, которые руководят регионом. Т.е. цель создания либо изменения каждой конкретной системы органов исполнительной власти определяется субъективной заинтересованностью.

Преломляясь через объективные и субъективные факторы, внешняя среда, в конечном счете, выражается в определенной системе. В рассматриваемом нами случае в системе органов исполнительной власти.

Схематично процесс создания системы органов исполнительной власти изображен на рисунке 1.



Рис. 1.

Процесс создания системы органов исполнительной власти

В процессе функционирования любая система, как и система органов исполнительной власти, проходит определенные фазы развития, в большей степени связанные с постоянным непрекращающимся воздействием внешней среды и наличием внутренних противоречий в жизненном цикле самой системы.

Внутренние противоречия системы могут двояко отражаться на результатах ее функционирования.

С одной стороны, противоречия могут являться источником развития, выводя систему на качественно новое состояние, видоизменяя составляющие ее элементы.

С другой стороны, внутренние противоречия могут стать непримиримыми и привести к гибели всей системы.

Применительно к системе органов исполнительной власти проявлением внутренних противоречий является наличие у органов исполнительной власти дублирующих функций. Системное решение проблемы дублирующих функций может привести к созданию новой системы органов. С новыми элементами управления, либо может породить новый принцип деятельности системы, детально разграничив функции. И наоборот, несвоевременное решение внутреннего противоречия может усугубить неустойчивый характер системы органов власти и в конечном счете привести к ненадлежащему исполнению полномочий субъектом Федерации и недостижению показателей социально-экономического развития.

Взаимодействие созданной системы с внешней средой является лишь одним из свойств системы. Принципиально важное значение в процессе принятия решений по результатам взаимодействия с внешней средой является выбранная тактика государственного управления: стратегическое управление или же управление оперативное. Выбор конкретной тактики с учетом особенностей функционирования системы, обусловленной уровнем социально-экономического развития субъекта, историческими реалиями, либо политической харизмой лидера предопределяет дальнейшее развитие системы.

Для целей определения основ функционирования системы органов исполнительной власти с позиции системного анализа охарактеризуем также иные, помимо вышеуказанных, основные свойства системы.

Бесспорным в исследованиях теории систем, независимо от разновидности системы (биологическая, математическая, информационная, государственная, социально-экономическая) является выделение свойств целостности и иерархичности. Система исполнительных органов государственной власти не является исключением из общих правил систем. Каждый элемент системы — конкретный исполнительный орган государственной власти — является составным элементом единого целого механизма, направленного на достижение

задач государственного управления. Также, свойство иерархичности наглядно проявляется и в процессе функционирования системы органов исполнительной власти. Любая система не является простой совокупностью элементов, составляющих ее, для появления именно системных связей необходимо построение четкой иерархии. Из свойства иерархичности вытекает свойство информационности, заключающееся в наличии устойчивых информационных каналов между элементами системы. Без эффективного информационного взаимодействия система не будет гибкой и не сможет эффективно реагировать на изменения внешней среды и не сможет разрешать возникающие внутренние противоречия.

Таким образом, в рамках настоящей статьи проанализированы основы построения и функционирования системы органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Для дальнейшего эффективного функционирования системы органов власти необходим комплексный подход к ее построению, заключающийся в анализе всех факторов и свойств системы. Лишь созданная на основе теоретически выверенных и эмпирически подтвержденных данных система позволит эффективно решать задачи регионального управления, а также повышать уровень социально-экономического развития субъектов Российской Федерации. Поиск оптимальной модели организации исполнительных органов государственной власти является предметом для дальнейшего исследования.

Литература

1. Федеральный закон от 06 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».
2. Берталанфи Л. «Общая теория системы: Критический обзор». — кн. Исследования по общей теории систем. М.: Прогресс, 1969.
3. Бир Ст. «Наука управления»: Пер. с англ. — М.: Энергия, 1971.

4. Могилевский В.Д. Методология систем: вербальный подход. — М.: Издательство «Экономика», 1999. — 22-23 с.

5. Партер У. «Современные основания общей теории систем» — М.: Наука, 1971.

References

1. Federal'nyj zakon ot 06 oktjabrja 1999 g. № 184-FZ «Ob obshhix principah organizacii zakonodatel'nyh (predstavitel'nyh) i ispolnitel'nyh organov gosudarstvennoj vlasti sub#ektov Rossijskoj Federacii». (*in Russian*)

2. Bertalanfi L. «Obshhaja teorija sistemy: Kriticheskij obzor». — kn. Issledovanija po obshhej teorii sistem. M.: Progress, 1969. (*in Russian*)

3. Bir St. «Nauka upravlenija»: Per. s angl. — M.: Jenergija, 1971. (*in Russian*)

4. Mogilevskij V.D. Metodologija sistem: verbal'nyj podhod. — M.: Izdatel'stvo «Jekonomika», 1999. — 22-23 p. (*in Russian*)

5. Parter U. «Sovremennye osnovanija obshhej teorii sistem» — M.: Nauka, 1971. (*in Russian*)