жить за счет заработков на валютном рынке и рынке ценных бумаг, где отдача происходит быстрее и эффективнее [5].

На наш взгляд, существующие ограничения кредитования предприятий реальной экономики банками снимают синдицированное (консорциальное) и параллельное кредитование потребностей предприятия в кредитных ресурсах в необходимом объеме, усиление роли лизинга и посреднических операций банков в экономике.

Предлагается увеличивать долю ресурсов, привлеченных на рынке корпоративных облигаций, фондовом рынке, долгосрочного банковского кредитования. Объем их потребности в заемных средствах в большей части зависит от макроэкономической ситуации и принадлежности к определенной отрасли народного хозяйства.

Следует совершенствовать программы кредитования малых и средних корпоративных клиентов, обращая внимание на приемлемые для данного сегмента транзакционные издержки и предлагая им гибкие схемы кредитования с учетом кредитного риска. Необходимо сфокусировать внимание на различных схемах субсидирования процентных ставок по кредитам, предоставлении государственных и муниципальных гарантий субъектам малого бизнеса и оказании консультационных услуг с целью повышения финансовой грамотности потенциальных заемщиков и снижения риска неэффективного вложения капитала.

В качестве залога могут быть использованы ликвидные и имеющие справедливую оценку активы, увеличивающие кредитное плечо предприятий и снижающие уровень кредитных рисков, вследствие чего расширится потенциал банковского сектора в сфере кредитования реальной экономики. Изменения в сфере залогового обеспечения кредита позволили бы удовлетворить острую потребность в заемных средствах со стороны предприятий без кардинального снижения качества банковских активов.

К широкому спектру активов потенциальной залоговой базы, которую предприятия могут предложить в качестве обеспечения кредита, относятся земля, дебиторская задолженность, залог прав требования по депозитным счетам и депозитным сертификатам. Сюда же можно отнести недвижимость, товары в обороте, транспортные средства и ценные бумагами. Следует создать реально функционирующие рынки данных ресурсов и совершенствовать законодательство для использования этих активов в качестве залоговой базы.

В целом потребность экономики в кредитных ресурсах не совпадает с возможностями банковской системы. Для обновления производственных мощностей предприятиям необходимы огромные объемы долгосрочных ресурсов. Потребность в денежных средствах на приобретение только машин и оборудования, по оценкам экспертов, составляет 15 трлн руб. [6].

В целом модернизация производственных мощностей предприятий реальной экономики требует около 30% ВВП страны. В то же время закупка типовых технологий и их модернизация не решают всех проблем развития экономики. Следует смотреть в будущее и искать новые решения, совершенствовать имеющиеся технологии, в противном случае статус вечно догоняющей экономики обеспечен.

На взгляд автора, кредитование экономики без фокусирования на инвестиционное кредитование не позволит России быть в числе стран-лидеров. Это означает, что кредитование должно быть в первую очередь связано с постоянным обновлением и модернизацией производственных мощностей, с инновационным развитием. Коэффициент обновления основных фондов в России должен быть как в США – не менее 15%, а не 3,9%. Соответственно, объем инвестиций в основной капитал в России, который сейчас в четыре раза меньше, чем в США, должен быть значительно увеличен. Особенно важно обеспечить кредитование НИОКР на уровне стран – лидеров экономического роста, т. е. от 2,7% до 4,5% ВВП. В России этот показатель составляет лишь 1% ВВП.

Создание благоприятных условий кредитования – важная задача государства, банковской системы и предприятий.

Литература

1. URL: www.gks.ru – Сайт Федеральной службы государственной статистики.
2. *Смулов А.М.* Промышленные и банковские фирмы: взаимодействие и разрешение кризисных ситуаций. М.: Изд-во «Финансы и статистика», 2009.
3. URL: www.cbr.ru – Сайт Центрального банка Российской Федерации.
4. Бюллетень банковской статистики. 2012. № 1, № 2.
5. *Куликов А.Г.* Деньги, кредит, банки. М.: Изд-во КНОРУС, 2009.
6. *Аганбегян А.Г.* О новой роли банков в финансировании послекризисного социально-экономического развития России (субъективные заметки) // Деньги и кредит. 2011. № 1.

ПРАВИТЕЛЬСТВО ФЕДЕРАТИВНОГО ГОСУДАРСТВА В СИСТЕМЕ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ (НА ПРИМЕРЕ АВСТРИИ, БЕЛЬГИИ, ГЕРМАНИИ И РОССИИ)

Зося ДУХНОВСКАЯ

аспирантка кафедры правового регулирования экономики и финансов МИГСУ

Федеративный характер государства предполагает разделение полномочий между органами государственной власти как по горизонтали (между законодательными, исполнительными и судебными органами), так и по вертикали (между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов федерации). Следствием организации системы исполнительной власти на основе принципа федерализма являются децентрализация государственного управления и наличие сложного характера взаимоотношений между органами исполнительной власти как носителями публичной власти. Федеративная и унитарная формы государственного устройства имеют свои плюсы и минусы. К современным тенденциям развития государственной власти относятся ее децентрализация и деконцентрация, поскольку именно в таком случае обеспечивается эффективность управления в сложно устроенном государстве, в котором присутствует дифференциация экономических, социальных, культурных условий жизни в различных его регионах.

Исполнительная власть занимает важное место в системе организации государственной власти в условиях федеративного устройства. В ней заключено то звено государства, которое наиболее приближено к народу и практически организует его жизнь. Как отмечают Д.Н. Бахрах [1] и А. Фосскуле [2], исполнительная власть необходима для нала-

живания сложной сети общественных связей в экономической, социально-культурной, административно-политической сферах, в созидательной и охранительной деятельности. В ней сосредоточена вся реальная практическая работа по осуществлению законов, актов высшего руководства.

В федеративном демократическом государстве распределение полномочий между органами государственной власти федерации и ее субъектов основывается на конституционном принципе разделения властей. Поэтому федеративное устройство государственности оказывает значительное влияние на систему органов исполнительной власти, в том числе на их структуру, порядок формирования, разделение полномочий между ними.

В науке конституционного права правительство традиционно определяют как высший коллегиальный орган исполнительной власти государства, независимо от того, какая роль принадлежит главе государства.

В соответствии со ст. 69 Федерального конституционного закона Австрии «Конституция Австрийской республики» от 10 ноября 1920 г., «осуществление высшего управления делами Федерации, если оно не передано Федеральному президенту, поручается Федеральному канцлеру, вице-канцлеру и прочим федеральным министрам. Они образуют в своей совокупности Федеральное правительство, возглавляемое Федеральным канцлером» [3]. Федеральный канцлер Австрии осуществляет общее руководство правительством, а также возглавляет Ведомство Федерального канцлера. Австрийский канцлер является лишь председателем Федерального правительства. Он не занимает вышестоящее положение по отношению к федеральным министрам. Однако позиции Федерального канцлера усиливаются за счет его полномочия предлагать назначение или увольнение федеральных министров, которые руководят отраслевыми министерствами либо выполняют особые поручения без управления каким-либо министерством. В целом же Федеральное правительство Австрии представляет собой коллегиальный орган, так как в политической практике решения Кабинета должны приниматься единогласно, хотя какие-либо правовые основы для этого отсутствуют.

Согласно Конституции Австрии правительство осуществляет общее текущее управление государственным механизмом. К его ведению в сфере законодательства отнесены: разработка и предложение законопроектов Национальному совету; представление в Национальный совет проекта закона о государственном бюджете; опротестование законов ландтагов земель; исполнение федеральных законов. Важной прерогативой Федерального правительства является переопубликование федеральных законов в Бюллетене, что может сопровождаться исправлением устаревших терминологических оборотов, устранением неточностей, указанием на уже не действующие правовые положения и др. Что касается федеральных министерств, то они должны обеспечивать целесообразное, рентабельное и экономичное выполнение относящихся к компетенции высших органов федерального управления задач.

Основной закон ФРГ от 23 мая 1949 г. определяет правительство как высший орган исполнительной власти, основная функция которого заключается в осуществлении политического руководства государством. Правительство состоит из Федерального канцлера и федеральных министров (ст. 62), которые вместе образуют Кабинет [4]. В отличие от Федерального канцлера Австрийской Республики, Федеральному канцлеру ФРГ принадлежат права по формированию правительства (он предлагает Федеральному президенту кандидатов на должности министров, причем это предложение является обязательным для исполнения Федеральным президентом), определению его структуры, организации и руководству его работой (решает вопрос относительно численного состава кабинета министров и определяет сферы их деятельности), а также основных направлений государственной политики.

Как отмечает А. Фосскуле, несмотря на наличие обширных полномочий, весьма значительную роль в практике правительственной деятельности играет фактор коллегиального взаимодействия Федерального канцлера и федеральных министров в условиях административной самостоятельности членов правительства. Федерация не имеет общих органов управления, которые отвечали бы за решение широкого круга задач, она располагает только специальными органами для специальных сфер деятельности, т. е. по существу, Правительство ФРГ, как единый орган государственной власти, отсутствует. Оно представляет объединение федеральных министров. Только канцелярия Федерального канцлера имеет определенные функции общего характера, т. е. функцию координирования деятельности федеральных министерств (например, при разрешении разногласий между руководителями различных министерств).

Основной закон ФРГ в ст. 30 устанавливает, что государственные полномочия и государственные задачи осуществляются землями, если иное не установлено законом. Такое разделение сфер компетенции между Федерацией и землями является основой как ст. 83, так и других положений главы VII Основного закона ФРГ. Компетенция исполнительной власти, которая регулируется прежде всего ст. 83–91b, существует самостоятельно наряду с компетенцией законодательной власти.

Полномочия Федерального правительства устанавливаются как полномочия высшего федерального органа исполнительной власти, определяющего внутреннюю и внешнюю политику Федерации. Оно имеет собственную компетенцию, необходимую для осуществления задач и функций. Важное значение имеет участие правительства в законотворческой деятельности в форме законодательной инициативы. В частности, только правительство имеет право инициативы по закону о федеральном бюджете (непосредственно проект закона о бюджете составляет федеральное министерство финансов). Оно дополняется важным полномочием правительства, согласно которому законы, увеличивающие предложенные им бюджетные расходы, а также ведущие к уменьшению доходов, нуждаются в одобрении правительства (ст. 113). К участию в законотворчестве относится также обязанность правительства давать заключения по законопроектам бундесрата (представительство исполнительной власти федеральных земель) при представлении их бундестагу (орган народного представительства). Данное полномочие способствует проведению единой государственной политики и балансу федеральных и земельных интересов.

Поскольку детальное регулирование процесса управления посредством парламентского закона едва ли возможно (законодательная процедура обычно оказывается очень затратной), абз. 2 ст. 84 Основного закона ФРГ разрешает Федеральному правительству с согласия бундесрата издавать общие административные инструкции, основной функцией которых является предоставление Федерации инструмента для обеспечения единообразного исполнения федеральных законов. Возможное содержание общих административных инструкций, в отличие от федеральных законов, не определяется Основным законом, поэтому они могут содержать положения материального, организационного и процедурного права.

Из статуса правительства как высшего органа исполнительной власти государства вытекает обязанность правительства обеспечивать исполнение принятых законов и подзаконных актов. Однако А. Фосскуле определяет полномочия Федерального правительства в данной сфере как «возможность осуществлять надзор за лояльным исполнением землями федеральных законов» [2]. При этом Федеральное правительство ограничивается надзором за законностью исполнения федеральных законов при ограниченных средствах надзора. Основной закон ФРГ предусматривает только направление уполномоченных в высшие органы управления земель и с их согласия или в случае их отказа – с согласия бундесрата, также в подчиненные им ведомства. Уполномоченные Федерального правительства могут проводить проверку путем просмотра актов, проведения опроса и других форм получения информации, но при этом они не полномочны давать какие-либо указания.

Нормативное управление процессом исполнения через общие административные

инструкции в соответствии с абз. 2 ст. 84 Основного закона дополняется предусмотренной абз. 5 ст. 84 возможностью для Федерации на основе федерального закона давать высшим органам управления земли в особых случаях конкретные указания по выполнению федеральных законов с одобрения бундесрата. Из системной взаимосвязи ст. 83 и абз. 5 ст. 84 следует необходимость ограничительной интерпретации этих инструкций, иначе граница осуществления исполнительной власти по поручению Федерации размывается. Поэтому неудивительно, что федеральный законодатель очень редко прибегает к своей компетенции, закрепленной в абз. 5 ст. 84 Основного закона ФРГ.

Широкий круг полномочий правительств в Австрии и ФРГ обусловлен особенностями федеративного устройства, в основу которого был положен принцип народовластия и народного суверенитета. В условиях парламентской республики данный принцип предполагает, что правительство, пользующееся поддержкой большинства населения, должно обладать полномочиями по обеспечению исполнения федеральных законов органами исполнительной власти субъектов федерации.

Основной особенностью системы исполнительной власти в Бельгии является участие в ее формировании и функционировании монарха как главы государства. Король наделен Конституцией Бельгии от 7 февраля 1831 г. значительными полномочиями в области законодательной, исполнительной и судебной власти [5]. В качестве главы исполнительной власти король назначает и увольняет министров, федеральных государственных секретарей, а также высших гражданских и военных чиновников, командует вооруженными силами и осуществляет другие, предусмотренные Конституцией, полномочия.

Для Бельгии характерны некоторые особенности процедуры формирования правительства, в частности наличие не предусмотренного никакими законами специального института форматора, который перед назначением министров ведет переговоры по поводу состава будущего правительства и обычно впоследствии становится премьер-министром. Играя значительную роль в процессе образования правительства, форматор, однако, лишен возможности подобрать министра только по своему усмотрению. В действительности, как уже давно подмечено, «политические партии указывают главе государства и форматору лиц, которые должны войти в правительство» [6]. Таким образом, подбирая состав правительства, он учитывает мнение лидеров партий и движений.

Особенности федеративного устройства Бельгии оказывают влияние и на порядок формирования федерального правительства. В соответствии со ст. 99 Конституции Бельгии правительство формируется в равных долях из франкоязычных министров и министров, говорящих на голландском языке. Этот пример иллюстрирует также и тот факт, что особенности реализации принципа федерализма в конкретном государстве оказывают непосредственное воздействие на систему и структуру органов исполнительной власти данной страны. Поскольку Бельгия – одно из редких в Европе федеративных государств, построенных по национальному принципу, то и состав правительства должен отражать национальный состав одного из видов субъектов федеративного государства – языковых сообществ. Всей деятельностью правительства руководит его глава – премьер-министр, должность которого, ранее не предусмотренная Конституцией, теперь нашла свое закрепление.

Согласно Конституции король издает постановления и указы, не имея права ни приостанавливать действие самих законов, ни освобождать от их исполнения (ст. 108). Наделив короля широкими полномочиями, Конституция вместе с тем установила, что ни один акт короля не может иметь силу, если он не скреплен подписью министра, который тем самым становится ответственным за данный акт (ст. 106). Это правило «министерской скрепы» в Бельгии, как и в других парламентарных монархиях Европы, служит юридической основой того, что фактически совершение актов главы государства зависит не столько от него самого, сколько от министров, правительства. Не имея личной власти, король Бельгии, несомненно, сохраняет возможность оказывать определенное влияние на государственные дела. Правда, он обычно не присутствует на заседаниях правительства, не вмешивается в его повседневную деятельность, но не следует думать, что, подписывая акты, он всегда действует в роли молчаливого статиста.

Конституция не определяет полномочий Федеративного правительства. В действительности оно осуществляет все те полномочия, которыми формально наделен король, и, кроме того, разрабатывает все важнейшие меры в области внешней политики Бельгии и руководит их реализацией. Правительство осуществляет общее руководство и всей многосторонней деятельностью чиновничьего, полицейского и военного аппарата внутри страны.

Принятие Конституции Российской Федерации 12 декабря 1993 г. ознаменовало новый этап в развитии института исполнительной власти, для характеристики которого определяющее значение имеют следующие конституционные положения: правительство самостоятельно осуществляет государственную власть в Российской Федерации наряду с Президентом РФ, Федеральным Собранием и судами РФ (ст. 10 и 11 Конституции) [7]. Исполнительная власть прямо возложена на правительство. Формула Конституции РСФСР 1978 г. о подотчетности федерального правительства президенту в текст новой Конституции не была включена, учитывая, что Президент РФ провозглашен главой государства, а не главой исполнительной власти.

Система федеральных органов исполнительной власти в Российской Федерации представлена Правительством РФ (ст. 110 Конституции РФ), а также федеральными министерствами, федеральными службами и федеральными агентствами. Правительство РФ является высшим органом исполнительной власти и руководит работой федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти и контролирует их деятельность. В целях обеспечения сочетания интересов Российской Федерации и ее субъектов по предметам совместного ведения оно координирует деятельность органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Вывод, который можно сделать на основе анализа правовых основ государственного устройства перечисленных стран, состоит в том, что фундаментальной предпосылкой сохранения сложного государства является принцип федерализма. Его реализация при определении системы и структуры органов исполнительной власти позволяет осуществить децентрализацию и деконцентрацию исполнительной власти, что положительно сказывается на эффективности государственного управления. Деятельность правительства как органа исполнительной власти общей компетенции, полномочия которого осуществляются на всей территории государства, играет значительную роль в обеспечении государственного единства любого федеративного государства.

Литература

1. *Бахрах Д.Н.* Административное право. М., 1993. С. 66.
2. *Фосскуле А.* Система исполнительной власти в Федеративной Республике Германии // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 2004. № 1 (46). С. 81-82.
3. Конституция Австрийской Республики: Федеральный конституционный закон Австрии от 10 ноября 1920 г. // Конституции государств Европы. / Под ред. Л.А. Окунькова. М., 2001.
4. Основной закон Федеративной Республики Германии от 23 мая 1949 г. // Конституции зарубежных государств: Учебное пособие / Сост. проф. В.В. Маклаков. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2003.
5. Конституция Королевства Бельгии 1831 г. (консолидированный текст 1994 г.) // Конституции государств Европы. В 3 т. / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. М., 2001. Т. 1. С. 341-380.
6. *Urbain R.* La Fonction et les Services du Premier Ministre en Belgique. Bruxelles, 1958. P. 65.
7. КонституцияРоссийской Федерации от 12 декабря 1993 г. URL: http://www.constitution.ru/