

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
**РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА и
ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
при ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**
СИБИРСКИЙ ИНСТИТУТ УПРАВЛЕНИЯ – ФИЛИАЛ РАНХиГС

ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

В двух частях

Часть 1

М.Ю. Зенков

ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

КУРС ЛЕКЦИЙ

для студентов всех форм обучения
по направлению

38.03.04 — Государственное и муниципальное управление

(авторская редакция)

НОВОСИБИРСК 2015

ББК 67.401я73
З 56-38

Издается в соответствии с планом учебно-методической работы СИУ РАНХиГС

Рецензенты:

Е.С. Козина — кандидат социологических наук, заместитель декана факультета «Управление персоналом» ФГБОУ ВПО СГУПС

Н.А. Струкова — кандидат экономических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления СИУ РАНХиГС

С 409 Основы государственного и муниципального управления : Курс лекций. — Ч. 1. М.Ю. Зенков. Основы государственного управления / СИУ РАНХиГС.— Новосибирск : Изд-во СибАГС, 2015.— с.

Курс лекций подготовлен с целью обеспечения дисциплины базовой части «Основы государственного и муниципального управления».

Курс лекций построен в соответствии с федеральным государственным образовательным стандартом по направлению «Государственное и муниципальное управление» и содержит как вопросы теории государственного управления, так и актуальную информацию в отношении современного государственного строительства, законодательства, передового опыта государственного управления.

Предназначен для студентов всех форм обучения, а также может быть использован государственными и муниципальными служащими, депутатами законодательных и представительных органов.

ББК 67.401я73
© СИУРАНХиГС, 2014СИУРАНХиГС 2014

Оглавление

Предисловие	5
1. Понятие государственного управления	8
1.1. Системные исследования об управлении обществом.....	8
1.2. Основные интерпретации понятия «государственное управление».....	13
1.3. Принципы государственного управления	20
1.4. Публичный (общественный) интерес в государственном управлении	24
2. Развитие представлений о государстве и государственном управлении	30
2.1. Развитие представлений о государстве и государственном управлении в Древнем мире и Средние века.....	30
2.2. Государственно-правовые концепции Нового времени	47
2.3. Государство и государственное управление в идеях россиян	80
2.4. Современные подходы к пониманию государства и государственного управления	91
3. Понятие и происхождение государства.....	101
3.1. Понятие государства.....	101
3.2. Признаки государства.....	106
3.3. Происхождение государства.....	134
4. Форма государства.....	143
4.1. Проблемы типологии государства	143
4.2. Форма правления	148
4.3. Форма государственного (государственно- территориального) устройства.....	162
4.4. Форма государственного (политического) режима	168
4.5. Формы межгосударственного сотрудничества..	172
5. Государственный орган: понятие, правовой статус	179

5.1. Понятие и признаки государственного органа .	179
5.2. Классификация государственных органов	191
5.3. Структура государственного управления в ведущих государствах мира	202
6. Организация государственного управления в Российской Федерации.....	214
6.1. Президент Российской Федерации.....	214
6.2. Федеральное Собрание – Парламент Российской Федерации	240
6.3. Правительство Российской Федерации и система федеральных органов исполнительной власти	261
6.4. Судебная система Российской Федерации	278
6.5. Федеральные государственные органы с особым статусом	302
6.6. Система государственных органов субъекта Российской Федерации.....	330
7. Формирование и реализация государственной политики	356
7.1. Формирование государственной политики	356
7.2. Механизмы реализации и направления государственной политики.....	373
8. Модернизация и эффективность государственного управления	385
8.1. Эффективность государственного управления .	385
8.2. Современные административные реформы	396
8.3. Административные реформы в России.....	407
Заключение	423

Предисловие

Тем, кто всегда рядом

Целью курса лекций является оказание помощи студентам в изучении дисциплины «Основы государственного и муниципального управления», обучающимся по дистанционной технологии.

Содержание курса лекций строго соответствует рабочей программе, разработанной на основе государственного стандарта на дисциплину «Основы государственного и муниципального управления» по направлению 38.03.04 — Государственное и муниципальное управление.

В ходе учебного процесса дисциплина «Основы государственного и муниципального управления» разбивается на два логически связанные между собой, но фактически разные раздела — «Основы государственного управления» и «Основы муниципального управления».

Целью изучения дисциплины является формирование готовности к осуществлению профессиональной деятельности по направлению «Государственное и муниципальное управление».

Исходя из цели, учебная дисциплина предполагает последовательное решение следующих задач:

1) формирование представлений о принципах организации и функционирования системы государственного и муниципального управления, теоретико-методологических основах государственного и муниципального управления;

2) получение знаний о различных формах, моделях построения системы государственного управления, организации деятельности государственных органов, в том числе органов государственной , взаимодействии государства и местного самоуправления, формировании и развитии местных сообществ;

3) развитие навыков самостоятельной работы с нормативной базой с учетом его постоянного обновления и изменения;

4) содействие формированию правовой культуры современного российского общества.

Для удобства самостоятельного изучения данного курса лекций после каждой темы даются контрольные вопросы и задания, а также списки основной и дополнительной литературы.

В пособии использована следующая пиктограмма:



— понятие, ключевые слова, которые следует запомнить;



— дополнительный источник информации.

В результате освоения дисциплины «Основы государственного и муниципального управления» (раздел «Основы государственного управления») студент должен:

По окончании изучения дисциплины студент должен:

иметь представление об исторических формах реализации государственного управления, методологических подходах к изучению организации государственного управления;

знать специфику субъектно-объектных отношений системы государственного управления, влияние внешней среды на его результаты, сущность целеполагания в государственном управлении; сущность власти, государственного аппарата; функции и характер взаимодействия органов государственного управления; нормативно-правовую базу, порядок формирования органов, финансово экономическую основу, формы непосредственного участия населения в решении государственных дел; социальную, региональную, экономическую политику государства;

уметь выявлять степень влияния объекта и среды управления на характер и возможности реализации решений, принятых органами государственной власти; формировать организационную структуру территориальных органов федеральных органов исполнительной власти; оценивать эффективность взаимодействия органов исполнительной, представительной и судебной ветвей государственной власти, а также государственных органов особой компетенции; работать с населением по месту жительства; разрабатывать проекты законов, постановлений, распоряжений, составлять справочные, информационные и иные документы;

владеть методами организации аппарата органа государственной власти; методиками проведения выборов в государственные органы и референдума; эффективными способами привлечения населения в решение государственных дел; технологиями создания общественных движений, разработки и принятия государственных решений.

Учитывая то, что неотъемлемой чертой государственного управления является его постоянное развитие, реформирование, необходимо периодически обновлять знания о функционировании системы и структуре государственных органов, обращаться к новым редакциям базовых федеральных конституционных и федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, подзаконных нормативных правовых актов.

В рамках преподавания дисциплины реализуется проект РАНХиГС «Образовательные инновации» по интеграции студентов, изучающих



ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫЕ
ИННОВАЦИИ
конкурс инновационных
образовательных проектов

дисциплины направления «Государственное и муниципальное управление» - «Интеграция учебной и иных форм деятельности студентов (на примере использования социальной сети ВКонтакте как ресурса для обучения)»¹.

На все вопросы, которые могут возникнуть при знакомстве с курсом лекций, автор готов дать пояснение по электронной почте: mzz@mail.ru.

¹ СГМУ-ОГМУ (СибГУ): официальная страница проекта «Интеграция учебной и иных форм деятельности студентов (на примере использования социальной сети ВКонтакте) как ресурса для обучения» [Электронный документ] Режим доступа - <https://vk.com/sapaogmu>.

1. Понятие государственного управления

План

- 1.1. Системные исследования об управлении обществом.
- 1.2. Основные интерпретации понятия «государственное управление».
- 1.3. Принципы государственного управления.
- 1.4. Публичный (общественный) интерес в государственном управлении.

1.1. Системные исследования об управлении обществом

Под управлением понимается не стихийное, а целенаправленное воздействие людей, созданных ими организаций, органов на объекты, которые поддаются регулированию со стороны человека (коллектива).

Управление – универсальный и необходимый элемент окружающего нас мира. Управлять можно естественными объектами, физическими процессами, техническими системами. Управление необходимо. Без него невозможно равновесие в системе мироздания, развития в природе, деятельность коллектива людей. Без управления наступает коллапс, беспорядок, анархия.

Управление – это процесс целенаправленного воздействия субъекта управления на объект управления. Управление обществом носит социальный характер и призвано регулировать отношения в коллективе. Его разновидности – государственное управление, муниципальное управление и самоуправление.

Необходимость появления государственного управления объясняется теми же причинами, что и появление государственного института в целом. Самой главной причиной является необходимость регулирования отно-

шений в коллективе, то есть выполнение общих дел по достижению общих целей и интересов и преодоление конфликтов. На определённом этапе развития общества прежняя социальная родоплеменная организация перестала удовлетворять потребности общества в способах решения «общих дел» и преодоления конфликтов. Тогда и произошло выделение особого слоя людей для регулирования общественных процессов. Возникло государство со своими органами.

Достижение общих целей и интересов осуществляется на основе целевого регулирования общественных процессов. Ориентация экономического развития в определенном направлении, политических и духовных процессов, выполнение конкретных мероприятий – развитие транспорта, образования, здравоохранения, культуры и т.д. решается путем применения публичной власти, которая сосредоточена в руках определенных институтов политической системы. Прежде всего, это государство, выступающее как представитель общества (государственно-организованного общества), хотя на практике обычно государство представляет, прежде всего, интересы доминирующих в обществе социальных слоев. Государство осуществляет государственное управление обществом. Действуя от имени народа, оно создает для управления свои органы: парламент, правительство, суды и др.

Развитие любой отрасли социального знания, неотделимо от изучаемой ею действительности, от содержания процессов, которые происходят в обществе. Те или иные качественные сдвиги в обществе актуализируют проблему их теоретического осмысления, что, в свою очередь, часто влечёт за собой обновление и совершенствование методологического инструментария.

Поэтому вполне закономерно, что одним из последствий изменений, произошедших в последние десятилетия в российской системе государственного управления, стало увеличение интереса науки государственного управления к вопросам методологии.

Существует общемировая тенденция к пересечению и взаимопроникновению социальных наук, анализу конкретных аспектов общественного развития как комплексных и даже синтезных проблем, адекватное понимание которых возможно только совместными усилиями специалистов, формально разделённых по их, так сказать, «видовой принадлежности».

☑ Подоплёку усиления подобной тенденции точно подметил один из наиболее влиятельных в современном социальном знании исследователей глобальных проблем современности И. Валлерстайн. По его мнению, в последние десятилетия XX в. ярко проявилось стремление изучать явления социальной действительности, «разложив их по отдельным ящичкам и присвоив им особые названия: политика, экономика, социальная структура, культура, не осознавая, что эти ящички существуют по большей части в нашем воображении, а не в реальной жизни. Явления, которые мы в них находим, настолько переплетены, что одно обязательно предполагает другое, одно влияет на другое, и любое явление невозможно понять, не принимая во внимание содержимое других ящичков»¹.

Системный подход в изучение общества ориентирован преимущественно на обнаружение и изучение закономерностей взаимодействия общественных подсистем как факторов, обуславливающих обретение обществом целостности, проявляющих себя через присущие данному обществу на данном этапе его развития общесистемные качества. Целостность обществу придаёт не однородность составляющих его подсистем, не аналогичность закономерностей саморазвития последних, а характер, способы взаимодействия этих подсистем между собой.

Для использования системного подхода необходимо представить объект исследования как систему. При этом, представляя некоторый объект как систему, его расчленяют на пространственно ограниченные части (элемен-

¹ Валлерстайн И. Миросистемный анализ: Введение. – М., 2006. – С. 44.

ты) и определяют отношения этих частей в целостной картине явления. После отображения объекта в виде системы, необходимо перейти к изучению структуры системы и поиску закономерностей системных отношений объекта. Представление изучаемого объекта как системы позволяет исследовать его более комплексно, всесторонне. Выявить все элементы, которые влияют на функционирование объекта, все взаимосвязи между элементами, внешние факторы, которые оказывают влияние на функционирование объекта.

Вместе с тем, несмотря на признаваемую большинством исследователей ценность и адекватность системного подхода в исследовании общества, необходимо обратить внимание читателя на то, что при выборе основных и дополнительных источников – учебников, учебных пособий – ему придется столкнуться с различной отраслевой трактовкой, как понятия «государственное управление», так и содержания этой деятельности. При этом у каждого подхода есть безусловные достоинства, так и серьезные недостатки.



Наиболее развитыми в российской науке государственного управления являются:

- правовой подход, отраженный в учебных пособиях А.А. Акмаловой¹, И.Н. Барцица², Б.Н. Чидзе³, Н.И. Глазуновой⁴, В.Е. Чиркина⁵;
- политологический подход, представленный учебниками И.А. Василенко¹, Р.Т. Мухаева², Л.В. Сморгунва³;

¹ Акмалова А.А. Система государственного и муниципального управления. – М.: Изд-во РАГС, 2011.

² Барциц И.Н. Реформа государственного управления в России: правовой аспект. – М.: Формула права, 2007.

³ Габричидзе Б.Н. Основы органов государственной власти России. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2012.

⁴ Глазунова Н.И. Система государственного и муниципального управления. – М.: Проспект, 2010.

⁵ Чиркин В.Е. Система государственного и муниципального управления. – М.: Норма, 2009.

- социологический подход, изложенный в учебнике А.И. Радченко⁴;

- экономический подход, предложенный в пособиях А.С. Маршаловой⁵, Б.А. Райзберга⁶.

Тем не менее, в современной российской науке сформировался и интегративный, системный подход, описанный в пособиях Г.В. Атаманчука⁷, Е.В. Охотского⁸, А.В. Пикулькина⁹, О.М. Роя¹⁰.

В основу данного курса лекций положена концепция государственного управления, разработанная Г.В. Атаманчуком. Теория государственного управления – это:

- самостоятельная отрасль научных знаний и неотъемлемая составная часть науки социального управления. Управление рассматривается как результат (итог) интеллектуальной деятельности, который может быть созидательно-конструктивным и разрушительным, развивающим и тормозящим, реформаторским и революционным, нравственным и безнравственным, злонамеренным и добропорядочным;

¹ *Василенко И.А.* Государственное и муниципальное управление. – М.: Юрайт, 2010.

² *Мухаев Р.Т.* Система государственного и муниципального управления. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2012.

³ *Сморгунов Л.В.* Государственная политика и управление (в 2 частях). – М.: РОССПЭН, 2006-2007.

⁴ *Радченко А.И.* Система государственного и муниципального управления. – Ростов-п/Дону: МарТ, 2007.

⁵ *Маршалова А.С.* Система государственного и муниципального управления. – М.: Омега-Л, 2009.

⁶ *Райзберг Б.А.* Государственное управление социально-экономическими процессами. – М.: ИНФРА-М, 2008.

⁷ *Атаманчук Г.В.* Теория государственного управления. – М.: Омега-Л, 2010; Система государственного и муниципального управления: Под ред. Г.В. Атаманчука. – М.: Изд-во РАГС, 2007.

⁸ *Охотский Е.В.* Теория и механизмы современного государственного управления. – М.: Юрайт, 2013.

⁹ *Пикулькин А.В.* Система государственного и муниципального управления. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2012.

¹⁰ *Рой О.М.* Основы государственного и муниципального управления. – СПб: ПИТЕР, 2013.

- комплексное знание, включающее в себя соответствующие методологические аспекты фундаментальных общественных наук. На их основе выводится понятие «система государственного управления и его механизм» как единство и взаимосвязь органов государственного управления (государственных органов) и тех управляемых объектов, в отношении которых они реализуют свои властные управленческие полномочия.

1.2. Основные интерпретации понятия «государственное управление»

Следует отметить, что понятие «государственное управление» не является достаточно устоявшимся, находится в дискуссионном поле и употребляется авторами в разных значениях.

В *широком смысловом значении* государственное управление рассматривается авторами как целостная сфера деятельности государственной власти, всех её ветвей, органов, должностных лиц, т.е. как реализация государственной власти во всех её формах и методах.

В рамках данного подхода Г.В. Атаманчук объясняет *государственное управление* как практическое, организующее и регулирующее воздействие государства (через систему своих структур) на общественную и частную жизнедеятельность людей в целях её упорядочения, сохранения или преобразования, опирающееся на властную силу¹.

Аналогичное определение дает Н.И. Глазунова. Автор рассматривает *государственное управление* как целенаправленное организующее-регулирующее воздействие государства (через систему его органов и должностных лиц) на общественные процессы, отношения и деятельность людей².

¹ Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. – М.: Омега-Л, 2010. – С. 38.

² Глазунова Н.И. Указ. соч. – С. 13.

Г.Л. Купряшин характеризует *государственное управление* как деятельность по реализации законодательных, исполнительных, судебных и иных властных полномочий государства в целях выполнения его организационно-регулирующих и служебных функций как в обществе в целом, так и в отдельных его частях¹.

О.М. Рой рассматривает *государственное управление* как процесс регулирования отношений внутри государства посредством распределения сфер влияния между основными территориальными уровнями и ветвями власти².

В.Е. Чиркин понимает государственное управление как процесс регулирования и упорядочения жизнедеятельности и отношений личности, коллектива, государства и общества, установления рациональных взаимосвязей между ними путем применения государственной власти³.

В узком, специальном значении термин «государственное управление» характеризует собственно управленческую деятельность государственных органов и должностных лиц, т.е. сферу деятельности исполнительной власти.

Так, А.И. Радченко предлагает свое понимание государственного управления как деятельности исполнительно-распорядительного органа по воздействию на объект управления для его перевода в состояние, необходимое для достижения цели соответствующего территориального образования, посредством принятия правовых актов, организации и контроля исполнения этих актов и актов органов законодательной (представительной) власти⁴.

По убеждению Б.Н. Курашвили государственное управление - это деятельность госаппарата по регулирова-

¹ См.: Государственное управление: основы теории и организации. Учебник / Под. ред. В.А. Козбаненко. М.: Статут, 2000. С. 64.

² Рой О.М. Указ. соч. – С. 13.

³ Чиркин В.Е. Публичное управление. – М.: Юрист, 2004. – С. 11.

⁴ Радченко А.И. Указ. соч. – С. 22.

нию общественных отношений, по управлению как общественными, так и собственными делами¹.

Профессор В.М. Манохин сводит государственное управление к организующей, исполнительно-распорядительной деятельности органов государства, осуществляемой на основе и во исполнение законов².

И.А. Василенко характеризует государственное управление как систему принятия политических и административных решений, которые проводятся в жизнь с помощью административно-государственного аппарата³.

Анализируя вышеуказанные определения авторов необходимо учитывать, что государственная власть реализуется через управление. В соответствии с Конституцией в России государственная власть разделяется на законодательную, исполнительную и судебную. Таким образом, вполне логично в рамках государственного управления рассматривать деятельность всех институтов власти, а не только исполнительных органов. Целесообразно государственное управление не ограничивать непосредственной реализацией законов и иных нормативных правовых актов исполнительными органами, так как функции законодательных и судебных органов также являются элементами системы государственного управления.

Таким образом, *государственное управление* – это сознательное воздействие всех государственных институтов на деятельность общества, его отдельные группы, в котором реализуются общественные потребности и интересы, общезначимые цели и воля общества.

Субъектом государственного управления выступают государственные институты – организации специальных групп людей, наделенные необходимыми для управленче-

¹ Курашвили Б.Н. Очерк теории государственного управления. – М.: Наука, 1987. – С. 99.

² Советское административное право / Под ред. В.М. Манохина. – М.: Юрид. лит., 1977. – С. 13.

³ Василенко И.А. Указ. соч. – С. 81.

ских действий властными полномочиями и действующие от имени общества и каждого гражданина на основе установленных правовых норм.

Объектом государственного управления являются общество в целом или его отдельные группы, общественно-политические, экономические, культурные и прочие организации, их деятельность.

В научной литературе и в практике государственных органов наряду с понятием «государственное управление» используется понятие «государственное регулирование». Причем, имеется в виду их существенное, смысловое различие. С точки зрения неолиберальной теории допустимо в весьма ограниченных рамках государственное регулирование, например, экономики, но исключается государственное управление экономикой и другими социальными процессами.

Представляется, что противопоставление понятий «регулирование» и «управление» некорректно с точки зрения их смыслового содержания. Согласно Толковому словарю русского языка, одно из значений термина «регулирование» – управлять, руководить. Наряду с ним данным термином может обозначаться: а) воздействие на что-либо с целью достижения нужных результатов; б) подчинение того или иного действия определенным правилам.

Тем не менее, необходимо учитывать зафиксированный в научном языке акцент в интерпретации понятия «регулирование» на внутренних механизмах функционирования системы в рамках установленных управляющим субъектом правил, что обеспечивает поддержание ее устойчивости.

Понятие же «управление» обозначает преимущественно внешнее (исходящее от субъекта) целеполагающее воздействие на систему, воздействие, являющееся фактором сохранения и стимулирования определенной направленности саморазвития системы. Регулирование предполагает создание необходимых условий для спонтанного действия внутренних закономерностей и механизмов системы.

Например, для предупреждения конфликтов или примирения конфликтующих сторон. Управление означает подбор и целенаправленное использование методов и средств, а также разработку технологий действия государственных институтов для достижения планируемых результатов (изменения системы, урегулирования и разрешения конфликтов и пр.). Отмеченные нюансы в смысловых различиях анализируемых понятий нельзя не учитывать, как и ошибочно было бы их преувеличивать. Между государственным управлением и государственным регулированием нет принципиальных различий по целевому назначению. По своей сути регулирование – непременный элемент государственного управления, одна из ее функций. Различие государственного управления и государственного регулирования в значительной степени условно, ибо управляя, государство регулирует, а регулируя, управляет¹.

Государственное управление складывается из совокупности взаимосвязанных типичных действий, образующих структуру управленческого процесса. Это: анализ конкретной ситуации; выбор целей; прогнозирование, разработка государственной стратегии и планирование деятельности по осуществлению выбранных целей, намеченной стратегии; информирование управляемого объекта; организация; координация; активизация (мотивация, стимулирование); регулирование; контроль; оценка результатов управления.

Необходимость государственного управления вытекает из потребности обеспечить реализацию политики государства, направленной на эффективное использование природных, трудовых, материальных и информационных ресурсов, справедливое перераспределение доходов и гарантирование основных социальных прав, поддержание общественного порядка. Например, необходимы государственные программы для обеспечения минимального

¹ См.: *Зеркин Д.П. Игнатов В.Г.* Основы теории государственного управления. Курс лекций. - Ростов н/Д, 2000. - С.49-51.

уровня жизни нуждающимся или для получения необходимого уровня образования и профессиональной подготовки. Кроме того, известно, что в экономике существуют сферы, где рынок оказывается несостоятельным (естественные монополии, общественные товары, неполные рынки, информационная асимметрия, безработица, инфляция) и где без государственного вмешательства не обойтись.

Общественная обусловленность государственного управления вытекает из его практики как сложной организационной системы, функционирование которой направлено на удовлетворение потребностей граждан. Вместе с каждодневными жизненными потребностями на государственное управление влияют также политические цели, что служит упорядочиванию развития в интересах всего общества. Тем самым государственное управление является актом государственного вмешательства. Оно вторгается в ткань общества и само определяется общественными отношениями, как материальными, так и культурными. Это предполагает, что его цели и содержание зависят, с одной стороны, от состояния и структуры управляемых государством общественных процессов, с другой – от места и роли государства в обществе, а также от взаимоотношений и характера деятельности отдельных государственных органов.

Природа государственного управления вытекает из его особой социальной функции, направленной на упорядочение процессов развития в интересах всего общества путем согласования разнообразных требований, нужд и форм деятельности, где государственный аппарат выступает действенным механизмом воплощения публичной власти и обеспечивает осуществление государственной политики через систему административных учреждений.

Процесс государственного управления представляет собой сознательную и целенаправленную деятельность, связанную с реализацией государственно-властных полномочий субъектами публичной власти, регламентированную юридическими нормами, вследствие чего проис-

ходит последовательная смена общественных состояний, событий и явлений.

Ресурсы государственного управления включают финансовые, имущественные, природные и иные ресурсы государства, которые можно выделить на целевое решение соответствующих задач, а также средства частных лиц, внешние и внутренние займы, другие негосударственные ресурсы, которые на законном основании могут быть направлены на эти цели. Определенная часть государственных финансовых ресурсов обособляется в виде различных фондов, программ.

Выполнение решений включает множество конкретных действий, механизмов и процедур, санкционированных окружающей социальной средой и обеспеченных в той или иной степени ресурсами. Сюда входят: процессы принятия и реализации решений, связанных, прежде всего с формированием и осуществлением государственных программ: технологии государственного управления, связанные с методами управления в кризисных ситуациях, информационно-коммуникативными процессами; организационно-экономическая поддержка традиций и культуры; предоставление налоговых льгот; выдача государственных заказов или осуществление государственных закупок и т.д.

Контроль включает правообеспеченные меры всестороннего и постоянного отслеживания и корректировки хода реализации различных мероприятий государственного управления, таких, например, как государственная целевая программа или ситуативное решение. Эти меры включают контроль за принятием решений, и за их выполнением (по объемным показателям, по своевременности выделения и доведения до конечных получателей выделенных ресурсов, по результативности их использования и т.д.). В этой сфере происходит достаточно сложное взаимодействие законодательной, исполнительной и судебной ветвей государственной власти.

Система государственного управления, как любая другая система, обладает универсальными свойствами:

- состоит из элементов, находящихся во взаимодействии и взаимозависимости;
- является целостностью, образуемой совокупностью элементов, не сводимой к их сумме;
- реагирует на влияние среды и импульсы, исходящие изнутри ее составляющих элементов.

Система государственного управления является целеустремленной¹.

1.3. Принципы государственного управления

Функционирование системы государственного управления обусловлено ее подчиненностью основным теоретико-методологическим положениям, принципам государственного управления. В отличие от закономерностей, которые действуют независимо от воли, сознания, предпочтений и пожеланий отдельных людей, принципы устанавливаются и реализуются в результате сознательно-познавательной и интеллектуально-конструктивной деятельности людей. Они имеют форму научного положения, закрепленную в необходимых случаях в правовой норме.

Принципы государственного управления – это научно обоснованные и законодательно закрепленные положения, в соответствии с которыми строится, функционирует и развивается система государственного управления как система.

В науке государственного управления существуют различные подходы к систематизации принципов государственного управления.

Так, Г.С. Яковлев выделяет общие, определяющие функционирование организации в целом как системы, и специальные принципы, определяющие условия функционирования отдельных ее элементов (структурно-функциональные принципы, принципы организации принятия решений, принципы организации управления кад-

¹ Акофф Р., Эмери Ф. О целеустремленных системах / Под ред. И.А. Ушакова. – М.: Сов. Радио, 1974. – 272 с.

рами)¹. К классу общих организационно-правовых принципов он относит принципы демократического централизма, плановости, необходимости контроля; к подклассу специальных структурно-функциональных принципов – принципы дифференциации и фиксирования функций, децентрализации оперативных полномочий, линейно-функциональный (сочетания линейных и функциональных начал); к подклассу специальных принципов организации принятия решений – принципы персонализации ответственности, ответственности за принятое и непринятое решения, соответствия ответственности предоставленным полномочиям (баланса прав и обязанностей); к подклассу специальных принципов организации управления кадрами – принципы подбора и расстановки кадров по деловым и политическим качествам, обеспечения служебной перспективы, экономии квалификации.

Г.В. Атаманчук предлагает следующую классификацию принципов:

1. Общественно-политические принципы, сформулированные в результате познания социальной природы государственного управления, общих закономерностей и основных особенностей его развития;

2. Функционально-структурные принципы, абстрагированные посредством исследования взаимодействия компонентов субъекта и объектов государственного управления и раскрывающие закономерности структуры государственно-управляющих воздействий;

3. Организационно-структурные принципы, отражающие характер, закономерности и специфику организационной структуры государственного управления (главным образом системы его органов) и служащие отправными моментами при ее формировании и совершенствовании, а также при организации государственно-служебных взаимодействий;

¹ Яковлев Г.С. Аппарат управления: принципы организации. – М.: Юрид. лит., 1974. – 231 с.

4. Принципы государственно-управленческой деятельности, раскрывающие закономерности, отношения и взаимосвязи методов, форм и стадий управленческой деятельности государственных органов при формировании и реализации управленческих функций и поддержании общественной жизнеспособности;

5. Общесистемными принципами государственного управления являются принципы объективности, правовой упорядоченности и законности государственного управления, разделения власти в государственном управлении, федерализма, публичности.

Таблица 1. Соотношение некоторых принципов государственного управления¹

<p>Принцип законности предполагает строгое и точное соблюдение и исполнения субъектами государственного управления требований законов; означает, что функционирование и развитие государственного управления имеет правовые основания, государством гарантируется обязательность исполнения актов органов государственной власти</p>	<p>Принцип ответственности определяет ответственность субъектов управления за результаты своей работы, как перед государством, так и перед населением и наступление юридической ответственности как за неисполнение, так и за ненадлежащее исполнение своих обязанностей</p>
<p>Принцип самостоятельности выражается в праве самостоятельно принимать решения в соответствии с собственной компетенцией и принципом разделения властей</p>	<p>Принцип субсидиарности предполагает не только разграничение компетенции между государственными органами власти, но и формирование возможностей для ее осуществления</p>
<p>Принцип гласности выражается в демократизме управленческой деятельности, получении гражданами полной и достоверной информации о функционировании органов государственной власти</p>	<p>Принцип взаимодействия выражается в том, что органы государственной власти, действуя в пределах своих полномочий при решении вопросов своей компетенции соотносятся с интересами Российской Федерации и ее субъектов при приоритетности интересов населения</p>
<p>Принцип единоначалия и колле-</p>	<p>Принцип двойного подчинения –</p>

¹ Адаптировано по: *Кеня И.А.* Специфика принципов правового регулирования отношений в сфере государственного управления // Российская юстиция. – 2013. - № 4. – С. 65-67.

<p>гиальности предполагает, что вопросы государственного управления решаются как коллегиальными органами государственной власти, так и руководителями федеральных органов исполнительной власти</p>	<p>это сочетание необходимых начал централизованного руководства с учетом местных условий и особенностей субъектов Российской Федерации, функционирования органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации</p>
---	--

Также в теории государственного управления выделяют три основных подхода к формулированию основных принципов государственного управления:

- правовой;
- политический;
- управленческий.

Согласно правовому подходу, ключевыми ценностями государственного управления являются ценности верховенства права, защиты прав граждан. Государственный служащий подчинён не столько своему руководству, сколько требованиям правового государства и Конституции.

Согласно политическому подходу, основной задачей государственного управления — является максимально лучшее воплощение воли народа. Государственные служащие должны быть политически ответственны (подотчётны), восприимчивы к текущим интересам граждан. Для того, чтобы воплотить это, иногда предлагается реализация концепции «представительной бюрократии», в рамках которой органы исполнительной власти должны быть социальной моделью общества в миниатюре. Предполагается, что в этой ситуации облегчится учёт ведомствами существующих в обществе интересов, будут снижены возможности для дискриминации отдельных групп.

Согласно управленческому подходу, основными ценностями государственного управления должны быть эффективность, экономичность и результативность, формулируемые, по возможности, в квантифицируемой (измеримой) форме. Основная проблема, которая ставится в этом подходе, состоит в том, как обеспечить нужный результат с наименьшими затратами или, как вариант, как

получить максимальный результат при заданных затратах. Характерным признаком данного подхода является использование понятия «государственный менеджмент» (public management) в качестве синонима понятию «государственное управление».

Общей для всех трёх подходов является проблема ответственности действий государственных служащих сформулированным заранее принципам:

- следования принципу верховенству права (правовой подход);

- следования воле народа (политический подход);

- следования цели получения нужного социально-экономического результата (управленческий подход).

Принципы государственного управления взаимосвязаны между собой. Для практики управления весьма актуально знание того, каков же конечный результат их совокупного применения, ведь применение одного принципа, взятого изолированно, существенно отличается от его применения во взаимосвязи с другими принципами. Другой аспект заключается в том, что в социальной реальности все принципы используются одновременно и необходимо целостное представление об их применении, принципы государственного управления применяются в рамках их системы и как система.

1.4. Публичный (общественный) интерес в государственном управлении

Интересы были и остаются одним из ведущих факторов человеческой жизнедеятельности, именно они влияют как на создание, так и на функционирование государственных и общественных институтов. Именно через интересы проявляются общественные притязания наиболее социально активных слоев общества. Закрепление в праве социально значимых интересов, соответствующих объективным интересам общества, имеет решающее значение для достижения социального спокойствия в государстве, поскольку защита интересов при помощи правовых норм,

не соответствующих объективным интересам всего общества, приводит к нарушению их баланса. Следовательно, одной из важнейших общественных задач становится согласование различных интересов, достижение компромисса, обеспечение общественного согласия и партнерства.

В философской литературе интерес характеризуется как имеющая значение причина действий людей и их групп, общественного поведения. Зарождающийся, формирующийся интерес предопределяется, прежде всего, объективными условиями – видами собственности, характером распределения, природой и устройством власти, типом культуры, укладом жизни. Вместе с тем интерес есть продукт сознательной деятельности людей, когда определяются их потребности, сопоставляются ценности, выясняются взаимоотношения. И тогда интерес становится стимулом действий.

Интересы в обществе весьма разнообразны. Их можно различать: по степени общности – индивидуальные, групповые, общественные; по своей направленности – политические, экономические и др.; по характеру субъекта – классовые, национальные и др.; по степени осознанности – действующие стихийно и на основе разработанной программы; по возможности их осуществления – реальные и мнимые; по отношению к объективным процессам – прогрессивные, консервативные и др.¹

Важно подчеркнуть, что осознанный общественный интерес становится целью деятельности государства. Интерес подлежит правовому опосредствованию как стремлению к удовлетворению признаваемых общественных потребностей. Порождаемые им юридические мотивы, правовые требования, предложения получают правовое выражение посредством государственной воли. Объективизированный правом интерес предопределяет содержание правовых норм и присущим им общеобязательным характером.

¹ Тихомиров Ю.А. Публичное право: Учебник. – М.: БЕК, 1995. – С. 53.

Проблема интересов в праве всегда остро воспринималась юристами, и получала в их трудах различное отражение. Р. Иеринг доказывал, что цель права заключается в уравнивании интересов в обществе, в нахождении компромисса между ними. Цель права – мир, средство для этого – борьба. Борьба человека за свое право рассматривалась как обязанность его перед собой и обществом по поддержке закона и правовых основ общества.

Расхождения в правовых подходах к интересу концентрировались вокруг определения источников формирования общего интереса. Обсуждалось, считать ли таковыми классовые, или групповые, или личные интересы, или усредненные социальные интересы.

Что же такое публичные интересы? В строгом смысле слова это общие интересы, своего рода усреднение личных, групповых интересов. Это общественные интересы, без удовлетворения которых невозможно, с одной стороны, реализовать частные интересы, с другой – обеспечить целостность, устойчивость и нормальное развитие организаций, государств, наций, социальных слоев, наконец общества в целом. Это – официально признанные интересы, имеющие поддержку государства и правовую защиту. Следовательно, публичный интерес есть признанный государством и обеспеченный правом интерес социальной общности, удовлетворение которого служит условием и гарантией ее существования и развития.

Определить содержание и пределы действия публичного интереса довольно трудно. Во-первых, само по себе сложно обеспечить исчерпывающую полноту и точность его выражения с точки зрения чисто познавательной. Во-вторых, противоречивость и динамика развития политической и экономической сфер, многофакторность влияния, подвижность общественного поведения также затрудняют выявление параметров публичного интереса. Заметим еще, что фаза осознания и своего рода структурирования публичного интереса значительно более сложная, нежели в сфере частного интереса. Приходится «отбирать» и оценивать множество социальных интересов.

Определение приоритетов позволяет выделить задачи, решение которых дает возможность удовлетворить в первую очередь наиважнейшие интересы как человека, региона, так и общества в целом. Вернее, установление приоритетов в политике и экономике позволяет «расставить» цели и задачи, средства их достижения. Ошибки же в их «ранжировании» ведут к неудовлетворенности интересов и их столкновениям.

В целом проблема публичного интереса является сегодня малоизученной, несмотря на обилие в прошлом разнообразных источников об общенародном государстве, использующем приданные ему средства во имя общенародных, общеклассовых интересов. По сути, обсуждение проблематики сводится к констатации: «Публичное право направлено на обеспечение и охрану общих интересов государства (всего общества)»¹ или «интерес в публичном праве – это его опора. Существенной характеристикой интереса в публичном праве является то, что субъект права действует не в личном, а в общественном интересе»². Между тем, здесь мы солидарны с позицией Г.В. Атаманчука, публичное, «концентрированно выражаясь в государстве и олицетворяя собой целостность, всегда предполагает в качестве единичного – человека во всей совокупности его биосоциальных характеристик... Есть государство как объединение (союз) всех граждан и гражданин как его одиночный субстрат, а между ними опосредующая система государственных и муниципальных органов, призванная, в одном направлении, сохранять устойчивость, безопасность, суверенитет и адаптационность целостности, а в другом – создавать условия, факторы и стимулы для развития и плодотворной самореализации

¹ *Старилов Ю.Н.* Курс общего административного права. Т. 1. История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. – М.: НОРМА, 2002. – С. 246.

² Интерес в публичном и частном праве // Журнал российского права. – 2003. - № 1. – С. 139.

каждого гражданина»¹. «Публичное объединяет людей, превращает их в народ, общество, которое приобретает затем форму государства»².

Государство, принимая законы, стимулирует осознание тех интересов, которые признает общественно важными, создает механизм их удовлетворения, но при этом устанавливает запреты для таких субъективных интересов, которые противоречат объективным интересам общества. Необходимо обратить внимание, что при решении этих вопросов особую роль играет принцип формального равенства субъектов права перед законом и судом. А важнейшим критерием, ограничивающим интересы определенного лица или круга лиц, являются интересы других, в том числе общественные и государственные.

Выводы

Государственное управление – это сознательное воздействие всех государственных институтов на деятельность общества, его отдельные группы, в котором реализуются общественные потребности и интересы, общезначимые цели и воля общества.

В современной российской науке государственного управления представлены правовая, политологический, социологический, экономический подходы. Вместе с тем, каждый из них имеет не только достоинства, но и недостатки, поскольку игнорирует системность государственного управления. От данного недостатка избавлен интегративный, системный подход.

Контрольные вопросы и задания

¹ *Атаманчук Г.В.* Власть и управление в предмете административного права // Административное и информационное право (состояние и перспективы развития). – М.: Академический правовой университет. – 2003. – С. 10.

² *Атаманчук Г.В.* Предисловие к книге: Казанцев Н.М. Публично-правовое регулирование государственной службы. – М.: Изд-во РАГС, 1999. – С. 4.

1. Дайте определение понятия «государственное управление»
2. Охарактеризуйте отличия государственного управления от менеджмента.
3. Охарактеризуйте достоинства и недостатки правового, политологического, социологического и экономического подходов к изучению государственного управления.
4. Охарактеризуйте основные принципы государственного управления.
5. Каким образом формализуются и реализуются принципы государственного управления.
6. Охарактеризуйте основные отличия публичного (общественного) интереса.

Библиографический список

Основная литература

1. *Атаманчук Г.В.* Теория государственного управления. – М.: Омега-Л, 2010.
2. *Барциц И.Н.* Реформа государственного управления в России: правовой аспект. – М.: Формула права, 2007.
3. *Глазунова Н.И.* Система государственного и муниципального управления. – М.: Проспект, 2010.
4. *Пикулькин А.В.* Система государственного и муниципального управления. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2012.
5. *Чиркин В.Е.* Система государственного и муниципального управления. – М.: Норма, 2009.

Дополнительная литература

1. *Василенко И.А.* Государственное и муниципальное управление. – М.: Юрайт, 2010.
2. *Мухаев Р.Т.* Система государственного и муниципального управления. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2012.
3. *Охотский Е.В.* Теория и механизмы современного государственного управления. – М.: Юрайт, 2013.
4. *Рой О.М.* Основы государственного и муниципального управления. – СПб.: ПИТЕР, 2013.
5. *Сморгунов Л.В.* Государственная политика и управление (в 2 ч.). – М.: РОССПЭН, 2006-2007.

2. Развитие представлений о государстве и государственном управлении

План

- 2.1. Развитие представлений о государстве и государственном управлении в Древнем мире и Средние века.
- 2.2. Государственно-правовые концепции Нового времени.
- 2.3. Государство и государственное управление в идеях россиян
- 2.4. Современные подходы к пониманию государства и государственного управления.

2.1. Развитие представлений о государстве и государственном управлении в Древнем мире и Средние века

Истоки представлений о государстве и государственном управлении содержались в ранних мифологических и религиозных воззрениях на земные порядки, формы устройства общественной и государственной жизни людей. Эти воззрения еще не выделялись в самостоятельную форму общественного сознания и были частью целостного мифологического мировоззрения. Миф закрепляет картину мира, дает нормы поведения, упрощает ориентацию человека в мире. Право выступает как всеобщий принцип, масштаб и мера формального равенства.

Древнейшие политико-правовые учения возникли в Египте, Месопотамии, Индии, Палестине, Китае. Для древневосточных учений характерны: наивно-религиозный метод объяснения общественных явлений, распространение мононорм (древнейших запретов, основанных на космологических принципах, религиозных заповедях и предписаниях морали).



Примером мононорм могут служить: *Законы Хаммурапи* – древневавилонский памятник XVIII до н.э.¹; гимны и книги Древнего Египта («*Гимн Атону*», «*Книга мертвых*»²); *поучения древнешумерского мудреца Шуруппака*; «*Законы Моисея*» и «*Новый Завет*»; «*Ригведа*»³, «*Дхармашастры*», «*Артхашастра*»⁴ Древней Индии; труды древнекитайских мудрецов и древнекитайские традиционные правила.

Законы Хаммурапи – это древневавилонский памятник XVIII до н.э. был составлен в царствование Хаммурапи, царя Вавилона. Справедливость в Законах Хаммурапи подразумевает социальное, политическое и правовое неравенство членов различных сословий общества – свободных (с их делением на два разряда – авилум и мушкенум), рабов-иноплеменников (захваченных на войне) и долговых рабов (на срок не свыше трех лет).

В Древней Индии проблемы происхождения политической власти и права, особенности ее функционирования, впервые были сформулированы в учении брахманизма, основополагающие идеи которого изложены в Ригведах и Ведах. Суть учения состоит в обосновании деления общества на четыре сословия (варны). Причем господствующая варна брахманов, в силу их особой близости к верховному божеству, объявлялась единственной носительницей власти, в то время как все остальные варны: кшатриев, вайшьев и шудр – в той или иной степени должны были обслуживать интересы верхнего правящего сословия и государства в целом. Это положение дополнялось учением о дхарме: судьбе, которая лежит в основе жизненного пути каждого человека. Входя в состав определенной варны,

¹ Законы Хаммурапи - [Электронный документ] – Режим доступа - <http://www.hist.msu.ru/ER/Text/hammurap.htm>

² Древнеегипетская книга мертвых. Слово устремленного к свету - [Электронный документ] – Режим доступа - <http://deadbook.narod.ru/>

³ Ригведа - [Электронный документ] – Режим доступа - <http://scriptures.ru/vedas/rigveda.htm>

⁴ Артхашастра или наука политики. – М.: Издательство АН СССР, 1959.

индивид не имеет права перехода в другую, он должен следовать своей дхарме – судьбе, избежать которой ему не дано. На страже соблюдения дхармы каждым человеком стоит верховное божество, наблюдающие за всеобщим миропорядком – Рта.

Государственная власть отождествлялась в основном с властью царя или императора как наследника богов. Сами учения часто представляли собой этико-политические доктрины, в которых искусство управления государством подчас сводилось к нравственному совершенствованию правителей. В древневосточных цивилизациях, в которых основу социальной структуры общества составляли сельские общины, правовые конструкции носили прикладной, казусный характер и содержали квалификацию правонарушений, проблемы регулирования процесса осуществления власти, детальная разработка правил государственного управления, землепользования, религиозные и моральные запреты.

Своеобразие древнекитайской политико-правовой мысли состояло в том, что в отличие от древнеиндийской она не подпитывалась религиозными писаниями, а рано выделилась в особую отрасль, которой занимались правители, мудрецы, философы. В центре внимания китайских мыслителей стоит человек, общество, проблемы организации государства, трактуемые рационалистически. В истории политико-правовой мысли Древнего Китая наиболее влиятельными были *даосизм, конфуцианство, моизм и легизм.*



Идеи даосизма (VI в. до н.э.) изложены в работе *Лао-Цзы* «Дао дэ цзын»¹. Дао (путь) понимается не как проявление «небесной воли», а как не зависимый от небесного владыки, естественный ход вещей, естественная закономерность. Оно определяет законы неба, природы и общества, олицетворяет высшую добро-

¹ Дао дэ цзын (Книга пути и достоинства): Собрание переводов на русском языке - [Электронный документ] – Режим доступа - <http://taofoooh.narod.ru/3/transl.htm>

детель и естественную справедливость. Дао выступает как естественное право непосредственного действия.



Конфуций – великий китайский философ. Его философия, основанная на личной морали и концепции власти правителя, подпитывала китайскую культуру более двух тысяч лет¹. Государство трактуется им как большая семья. Власть императора («сына неба») уподобляется власти отца. Социально-политическая иерархия строится на принципе неравенства людей: «темные люди», «простолюдины», «низкие» должны подчиняться «благородным мужам».

Конфуций призывал правителей, чиновников и подданных строить отношения на началах добродетели. Не отвергая полностью законодательство, Конфуций отводил ему вспомогательную роль, противопоставляя законодательство нормам добродетели.

В основе конфуцианства – учение о правилах ритуала как нормативной системе государства, не воспринимающей законы в качестве главных регуляторов. Главное – это сохранение традиционных религиозно-моральных методов воздействия на подданных. Основные категории конфуцианства – понятия благородного мужа, человеколюбия и правил ритуала. Конфуцианские правила поведения включали в себя: моральные наставления, культовые обряды; традиции и обычаи.

По мнению Конфуция добродетель подданных заключается в послушании всем вышестоящим; в свою очередь высшие слои должны обладать высокими моральными качествами: соблюдение ритуала (ли), человеколюбие (жень), забота о людях (шу), почтительное отношение к родителям (сяо), преданность правителю (чжун). Вся эта целостность, за исключением закона (фа) представляет собой единство моральных и правовых явлений.

¹ *Конфуций*. Беседы и суждения - [Электронный документ] – Режим доступа - <http://lunyu.ru/>; *Китайская философия, конфуцианство и все, что с ним связано* - [Электронный документ] – Режим доступа - <http://www.confucianism.ru/>



В IV в. до н.э. в Китае сложилось еще одно политико-правовое учение – легизм. Одним из основателей этой школы «законников» был *Шан Ян* (390-338 гг. до н.э.)¹. Шан Ян выступал с обоснованием управления, опирающегося на законы (фа) и суровые наказания. Концепция управления легистов характеризуется низкой оценкой качеств своего народа и уверенностью, что только насилем можно призвать народ к порядку.

Легисты, сторонники закона, были выразителями взглядов тех слоев населения, которые стремились как можно быстрее преодолеть общенациональный кризис и всеми доступными методами укрепить власть и государство. По их мнению, наиболее эффективным средством решения этих сложных задач являлось государственно-организованное насилие. Воплощением его должен стать, по его мнению, закон. В его трактовке закон – это не обычай и традиция предков как считалось ранее, а та норма, которая здесь и сейчас призвана укреплять власть и государство. Таким образом, система продуманных законов должна регламентировать все стороны жизнедеятельности как отдельного человека, так и всего общества. Не останавливаясь только на детальной проработке закона, как инструмента принуждения и насилия, легисты разработали и систему внедрения закона в общество и контроля за его исполнением. Введение круговой поруки, суровые наказания за малейшее отклонение от норм и предписаний власти, а также продуманная система контроля за исполнением законов, должны стать, по их мнению, основами государственной политики.

В целом, правовая мысль Древнего Востока оставалась сугубо прикладной. Ее содержание касалось лишь искусства управления, механизма осуществления власти, поддержания установленного порядка в обществе, механизма осуществления власти и правосудия.

¹ Книга правителя области Шан / Перевод Л.С. Переломова. – М.: Ладомир, 1993.

Древнегреческое общество формировалось как общество политическое. Поэтому право изначально рассматривалось как нечто неразрывно связанное с политической, государственной жизнью, но отличное от нее. Этим объясняется выдвигание на первый план проблем свободы, справедливости, закона, правомерности. В рассуждениях о государстве и праве античные мыслители не выходили за рамки полиса, служащего для них образцом и провозглашенного высшей формой общественной организации. Политико-правовая теория рано обособилась как самостоятельная часть знания.

Рабовладельческая демократия достигла расцвета во второй половине V в. до н.э., когда политическим центром древнегреческого общества стали Афины.

Политико-правовая мысль получила развитие в этот период в трудах *софистов* – философов, которые обучали искусству спорить, доказывать, выступать в суде, народном собрании. В центре внимания с тех пор оказались проблемы права и политики, морали. Софисты утверждали, что законы являются высшей справедливостью, на которую не может претендовать ни один человек, каким бы



мудрым и добродетельным он ни был. Закон, по Протагору (481-411 гг. до н.э.)¹, есть выражение

оголасованной «взаимной справедливости», договор граждан или народа. Закон полиса противопоставляется природному праву как разумному началу. Писанный закон – это человеческое изобретение, которое отличается условностью, зависимость от сменяющихся друг друга законодателей.



По Демокриту (460-370 гг. до н.э.)², такое общество, государство и властные отношения в нем появляются как естественно необходимый, а не случайный результат длительного эволюционного из-

¹ Платон. Протагор (диалог) - [Электронный документ] – Режим доступа - <http://philosophy.ru/library/plato/prot.html>

² Лурье С.Я. Демокрит: Тексты, перевод, исследования. – Л.: Наука: Ленинградское отделение, 1970.

менения начального природного состояния; как созданные искусственно, а не данные природой. Хорошо управляемое государство требует единения его граждан – мира, братства, взаимного сочувствия, взаимной помощи и защиты, а не борьбы или войны между ними. В нем должны быть представлены общее благо и справедливость.



Принципиальным критиком софистов был *Сократ* (469-399 гг. до н.э.)¹, считавший, что лежащим является закон. Он различал естественное право и закон полиса и считал, что и естественное право, и полисный закон восходят к разумному началу. Разумное, справедливое и законное тождественны.



Под влиянием Сократа сложилось мировоззрение *Платона* (427-347 гг. до н.э.) – одного из величайших мыслителей античности². Идеальное государство трактуется Платоном в диалоге «Государство» как реализация идей и максимально возможное воплощение мира идей в земной жизни. Теория идей – сердцевина платоновской философии. Миру предметов и явлений Платон противопоставил мир идей или общих понятий, которые существуют за пределами неба.

Трем началам человеческой души – разумному, яростному и вожделеющему аналогичны в государстве три начала – совещательное, защитное и деловое, а им соответствуют три сословия – правителей, воинов и производителей.

В диалоге «Политик» Платон рассматривает три формы правления: монархию, власть немногих и власть большинства. Каждая из них рассмотрена в двух вариантах – правильная и неправильная. В результате Платон выделил шесть форм: монархия, построенная на основе законов – царская власть; монархия при несоблюдении законов – тирания; законная власть немногих – аристократия; незаконная власть немногих – олигархия; демократия на основе законов; демократия, не соблюдающая законы.

¹ *Нерсесянц В.С.* Сократ. – М.: ИНФРА-М, НОРМА, 1996.

² *Платон.* Собрание сочинений: В 4 т. – М.: Мысль, 1990-1994.

Среди законных форм демократия является наихудшей, т. к. не имеет должного управления. Среди неправильных форм – наихудшая – тирания.

В «Государстве» Платон изложил проект идеального справедливого государства, во главе которого должны стоять философы – «аристократы духа», способные воплотить небесный мир идей в земной жизни. Особенность идеального государства – отсутствие имущественного расслоения, отсутствие бедных и богатых. На страже государства, законов должно быть соответствующим образом устроенное правосудие. Для убеждения истинного государства необходима религия. Идеальным государственным устройством Платон называет правление, где совпадают начала демократии и монархии.

В диалоге «Законы» Платон выдвинул еще один проект лучшего государственного устройства, в котором деление граждан на сословия заменяется градацией по имущественному цензу. Идеальным государственным устройством здесь выступила смешанная форма, в которой присутствуют начала демократии и монархии: демократический принцип арифметического равенства (выборы по большинству голосов) и монархический принцип геометрического равенства (выбор по заслугам и достоинству). Детальные и суровые законы должны жестко регламентировать публичную и частную жизнь людей. На страже законов стоит правосудие, которое не является самостоятельной властью, обособившейся государственной функцией.

Дальнейшее развитие и углубление античной политико-правовой мысли связано с именем *Аристотеля* (384-322 гг. до н.э.), который изложил свои взгляды в трактатах «Политика», «Никомахова этика», «Афинская полития»¹.

Аристотель считал, что государство образуется вследствие природного влечения людей к общению. Люди по-

¹ *Аристотель*. Сочинения: В 4 т. – М.: Мысль, 1975-1983; *Он же*. Афинская полития. – М.-Л.: Соцэкгиз, 1936.

следовательно создают семью, род или селение, государство, как высшую форму человеческого общежития, в котором полностью реализуется изначально заложенное в людях влечение к совместной жизни. Государство – продукт естественного развития: это высшая форма общения, достаточная для самодовлеющего существования совокупность граждан. Гражданин государства – это тот, кто может участвовать в законосовещательной и судебной власти данного государства.

К правильным формам государства Аристотель относит монархическое правление, аристократию и политику, а к неправильным – тирания, олигархия и демократия. Самая правильная из них – полиция (смешение олигархии и демократии), в которой правит большинство в интересах общей пользы.

В Древнем Риме особое значение приобрели учения о единстве государства и права, с чем связано появление государственно-правовых теорий и появление науки – юриспруденции, которая трактовалась римлянами как наука о праве и государстве. Римские юристы использовали положения древнегреческих авторов в разработке теории закона. Были исследованы такие проблемы



как: соотношение закона и права (*Модестин, Оливан, Цицерон, Цельс*); отрасли права (*Гай, Ульпиан, Папиниан, Павел*)¹.



Большой вклад в развитие политико-правовых идей внес *Марк Туллий Цицерон* (106 –43 гг. до н.э.) в своих диалогах и трактатах «О государстве», «О законах», «Оратор», «Об обязанностях»².

Государство Цицерон определяет как дело, достояние народа, согласованное правовое общение его свободных членов, «общий правопорядок». Государство порождено

¹ О римском праве см.: *Новицкий И.Б.*, Перетерский И.С. Римское частное право. – М.: Юрист, 2001; *Покровский И.А.* История римского права. – М.: Статут, 2004.

² *Марк Туллий Цицерон* на сайте Античная литература - [Электронный документ] – Режим доступа - <http://ancientrome.ru/antlittr/cicero/index.htm>

разумом, подражающим повелениям природы: « природа создала нас для того, чтобы мы разделяли между собой всю совокупность прав и пользовались ими все сообща» (диалог «О законах»). Цицерон различает три простые формы правления: царская власть, власть оптиматов (аристократия) и народная власть (демократия). Предпочтение отдается царской власти, а на последнее место ставится демократия, т.к. «полновластие народа приводит к тиранической власти толпы». Обязанности идеального гражданина обусловлены необходимостью следования таким добродетелям, как познание истины, справедливость, величие духа и благопристойность.

Несколько позднее в период укрепления власти принцепсов и режима цезаризма, превращения Рима в мировую империю, оформились взгляды римских стоиков.



Наиболее видным представителем этого идейного течения был *Луций Анней Сенека* (3 г. до н.э. – 65 г. н.э.)¹.

Согласно учению Сенеки, вселенная есть естественное государство со своим естественным правом. Членами этого государства по закону природы являются все люди. На этой посылке римские стоики строят свои умозаключения о наличии духовной свободы всех людей независимо от их социального происхождения и общественного положения. Все они находятся в руках судьбы и с этой точки зрения они не свободны, являются рабами её. Люди не в силах изменить судьбу, их удел – мужественно и стойко переносить предначертания судьбы. Исходя из идеи единства божественного и человеческого мира, как части его, стоики делают вывод о равенстве всех людей, но это никак не согласовывалось с практикой того времени, когда в обществе имелись громадные массы рабов. Разрешая это противоречие, Сенека считал, что сферой рабства может быть лишь телесная часть человека, разум-

¹ Всё о Сенеке: Интернет-проект - [Электронный документ] – Режим доступа - <http://centant.spbu.ru/sno/projects/seneca/index.htm>

ная духовная часть человека свободна. Господину принадлежит только тело, дух же раба абсолютно независим.

Особенностью раннесредневекового понимания государства стало широкое распространение христианского учения. Христианство как идейное течение возникло в начале первого века нашей эры. В начальный апостольский период своего развития оно выражало интересы социальных низов империи и, прежде всего, рабов.

Проповедуя идею равенства всех людей как членов человеческого рода, христианство отвергало все существующие формы господства и подчинения, стремилось строить жизнь в своих общинах на началах коллективизма и уравнительного равенства. В этот период своего существования христианство, находясь вне закона, подвергаясь преследованиям и гонениям, считало главным своим противником римское государство.

В 451 г. христианство было возведено в ранг государственной религии, а все прочие вероучения ставились вне закона, преследовались государством. Это превращение создало совершенно новую ситуацию, в которой духовенству необходимо было срочно выработать аргументацию, которая примирила бы массы верующих с властью и государством и дала бы логичное объяснение сосуществованию богатства и бедности.

Одним из виднейших идеологов христианства периода становления его как государственной религии стал *Аврелий Августин* (354-430 гг.)¹. Он создал концепцию, которая логично объясняла несовершенство мирового устройства, с делением его на имущих и неимущих, толковала присутствие зла в мире, несправедливость, творимую правителем-христианином, определяла место и роль церкви в жизни общества.

Аврелий Августин считал, что весь мир состоит из двух частей. Мира темного, не связанного с богом; по-



¹ *Августин* Блаженный, Епископ Гиппонский: Сочинения - [Электронный документ] - Режим доступа - http://antology.rchgi.spb.ru/Sanctus_Aurelius_Augustinus/_opus_rus.html

рождением его является человек неверующий, следовательно, результаты его деятельности несовершенны и несут на себе печать греховности. Родоначальником этой части человечества стал Каин. И мира светлого, богоспаемого, у истоков его стоит человек верующий и живущий по заповедям Христа; результаты его деятельности богоугодны, следовательно, и государство, созданное на основе христианской общности, имеет право на существование. Эта часть человечества ведет свой род от праведного Авеля. Таким образом, давалось объяснение деления мира на нехристианский и христианский.

Рассматривая христианское общество, мыслитель доказывал, что оно делится в свою очередь также на две части. Одна – меньшая часть – это люди, богоспаемые так как они ориентированы в жизни, прежде всего, на спасение души своей и, следовательно, полностью живут по библейским заповедям. Другая часть – абсолютное большинство людей в жизни руководствуются своими эгоистическими устремлениями – следовательно, они – рабы своих низменных желаний и о боге и его заповедях вспоминают очень часто только в минуты окончания жизни, которая была скопищем соблазнов и грехов. Иными словам Аврелий обосновывал мысль о том, что борьба между добром и злом происходит в душе каждого человека и он сам, в каждом конкретном случае, делает свой выбор в пользу первого или второго. Таким образом, зло, видимым проявлением которого в жизни людей того времени выступало римское государство, выводилось из зоны критики. Теперь со злом нужно было бороться, прежде всего, в душе своей, а так как государство - это совокупность людей и если они по мысли Аврелия смогут каждый победить свое зло, то в конечном счете будет покончено и с мировым – следовательно государство приобретет благодетельный характер.

Аврелий Августин дал толкование и тому явлению, когда христианский правитель нарушал справедливость, творил насилие и выступал живым воплощением зла в мире. В этом случае за все свои несправедливые деяния пра-

витель несет персональную ответственность перед богом, так как власть он получает из его рук. Церковь же только освещает процедуру передачи этой власти, утверждает Августин, и, следовательно, она не несет ответственности за действия гражданских властей. Государственная власть и церковь должны, по его мнению, тесно взаимодействовать и взаимно дополнять друг друга: государство обязано защищать церковь от посягательств еретиков, церковь должна воспитывать население в духе почитания властей. Высшее предназначение власти состоит в установлении справедливости, а она, в свою очередь, заключается в достижении согласия между правителями и подданными.

Позднее, эти взгляды более подробно были сформулированы и дополнены в *теории Двух мечей*, *теории Солнца и Луны*. Исходя из первой теории, церковь один меч, духовную власть, держит в своих руках; а второй меч, власть гражданскую, передает в руки правителей, и только в этом случае она может быть законной, в противном – она носит незаконный характер. При этом считалось, что в случае превышения полномочий властью светской, церковь имеет право воспользоваться мечем духовной власти и остановить произвол, творимый в обществе. По второй теории, церковь – это солнце, государство же и все его институты – это слабое подобие лунного отражения величия церкви. Следует иметь в виду также и то, что, помимо этих детально проработанных и весьма убедительных для своего времени политико-правовых конструкций, церковь обладала и другими возможностями для поддержания и сохранения своего господствующего положения на европейском континенте.

С утверждением и развитием в Западной Европе феодальных отношений, с превращением их в господствующие выявилась настоятельная необходимость в политико-правовом обосновании новых форм хозяйственной и общественной жизни. Это тем более важно было сделать, потому что к этому времени уже определились довольно мощные социальные группы, которые проявляли недовольство существующим положением дел в обществе. А

так как господствующей формой общественного сознания являлось религиозное, то все разногласия находили свое выражение в борьбе против официальной церкви, которая освящала и поддерживала своим авторитетом существующие порядки. В свою очередь церковь всех своих противников квалифицировала как отступников от веры – еретиков.



Задачу идеологического обоснования зрелого феодализма блестяще решил доминиканский монах *Фома Аквинский* (1225-1274 гг.)¹. Помимо всего чего его заслуга состоит в том, что он первый из учёных и мыслителей средневековья для всех своих умозаключений стал активно использовать труды философской мысли античного мира и, в частности, работы Платона и Аристотеля, восстановив, таким образом, прорванную почти на тысячелетие преемственность в развитии политико-правовой и философской мысли европейского континента.

Используя учение Аристотеля об активной форме, дающей жизнь пассивной материи, Фома Аквинский доказывал, что мир основан на иерархии форм: от чистого разума – к духовному миру и, от него и к материальному, из которых высшие, божественного происхождения, дают жизнь низшим. Во главе иерархии стоит бог, установивший принцип подчинения низших форм высшим. Духовный мир на земле возглавляется Папой как единственным заместителем бога на земле. По тому же иерархическому принципу организовано и гражданское общество – подданные подчиняются правителям.

Большое место в политико-правовой доктрине Фомы Аквинского занимает учение о законах, их видах и соподчинении. Закон определяется им как общее правило для достижения цели, в свою очередь правило – это норма, которой конкретное лицо побуждается к действию. Используя аристотелевское деление законов на естествен-

¹ *Фома Аквинский*. Сочинения - [Электронный документ] – Режим доступа - http://antology.rchgi.spb.ru/Thomas_Aquinas/_opus.rus.html

ные – самоочевидные и положительные – писанные, он дополнил его делением на законы человеческие, которые определяют порядок общественной жизни, и божественные, которые указывают путь достижения небесного блаженства. Из сочетания этих двух классификаций выводятся четыре вида законов: вечный – божественный, естественный – человеческий положительный и божественный – божественно положительный.

Вечный закон Фома Аквинский называет божественным разумом, он управляет всем миром, вселенной, природой и обществом. Естественный закон выступает в качестве отражения вечного закона человеческим разумом – это законы общежития, они предполагают стремление к самосохранению и самовоспроизводству человека.

Человеческий закон носит нормативный характер, он есть порождение человеческой деятельности и в силу этого крайне несовершенен, и в силу этого по необходимости он подкрепляется принуждением. Божественный закон сформулирован в слове божьем, то есть в Библии. Человек по природе греховен, поэтому в практической деятельности он должен постоянно сверять все свои замыслы и поступки с Библией.

Смысл всей этой конструкции сводился к тому, чтобы предписания человеческого закона в конечном счете вытекали из воли и разума бога. По мнению Фомы Аквинского, человеческий закон не должен противостоять естественному. Поскольку последний понимался только как правила общежития, сохранения жизни и продолжения рода, необходимость соответствия человеческого закона естественному означала, что правители не должны мешать положительной жизнедеятельности человека.

Фома Аквинский в целях поддержания авторитета церкви он формулирует свою концепцию государственной власти. По его мнению, власть состоит из трех элементов – сущности, происхождения и использования.

Сущность власти – порядок управления – состоит в господстве одних и подчинении других, установлен от века богом, однако, считает он, из этого не следует, что

каждый отдельный правитель поставлен непосредственно всевышним и каждое его действие оправдано им. Правитель может совершить массу несправедливых поступков, творить зло. Для того чтобы правитель не превратился в тирана, Фома Аквинский предлагает ряд мер. Главное значение он придает религиозно-нравственному воздействию церкви на монарха, обещания ему всяческих благ в случае справедливого правления. Дополнительной мерой должен также стать аристократический совет при правителе, который бы уберегал его от необдуманных поступков и решений. Наконец, в случае нарушения правителем божьих установлений, подданные могут быть освобождены от клятвы верности монарху, более того, население по призыву духовенства обязано сместить такого правителя.

Своеобразное развитие проблема взаимодействия государства и церкви нашла в *теории симфонии властей*: церковь и общество, светская и церковная власти находятся в состоянии согласия (гармонии) и сотрудничества (синергии) по аналогии с божественной и человеческой природой Христа – «нераздельны и неслиянны»¹.

Выразителем новой тенденции в общественно-политической жизни средневекового общества (связанной с ростом коммунального, городского движения) стал *Марсилиус Падуанский* (1280-1343 гг.)². Круг его научных интересов был необычайно широк, но в наибольшей степени его интересовала проблема стабильности политической власти. Марсилиус Падуанский исходил из того, что основная причина социальной нестабильности современного ему общества кроется, прежде всего, в неверных представлениях о соотношении государства и церкви, человеческих законов и

¹ Костогрызова Л.Ю. Симфония властей в Византии: опыт взаимодействия государства и церкви // Богослов.ру: Научный богословский портал: [Электронный документ] – Режим доступа - <http://www.bogoslov.ru/text/1609881.html>

² *Марсилиус Падуанский*. Защитник мира (фрагменты) // Антология мировой правовой мысли: В 5 т. Т. 2. – М.: Мысль, 1999.

законов божественных. Он считал, что вмешательство церкви, духовенства в дела светской власти – главная причина всех бед государства. Свою задачу он видел в определении сфер, в рамках которых должны жить и существовать два центра власти: духовной и светской. Марсилий Падуанский в своих умозаклучениях исходил из наличия в мире двух групп законов.

Первая – божественные законы, они указывают пути достижения вечного блаженства для отдельного человека, для спасения его души. Они определяют различия между грехами и заслугами человека перед богом. По этому пути человек идет, добровольно выбирая одну из дорог: добра или зла, и ответственен в этом выборе он только лично перед собой и перед богами. К ведению церкви относится божественный закон, дела духовные. Церковь не должна вмешиваться в мирские дела, духовенство может только проповедовать, учить, но не административно принуждать, а тем более наказывать кого-либо. Карать – это прерогатива бога, ибо он знает все дела и помыслы человека. Даже еретик может понести наказание от бога, но на том свете. В земной жизни его можно изгнать из общества, но и то в том случае, если только он нарушает общепринятые правила совместного проживания. При этом инициатива такого действия должна исходить только от гражданских властей, а не от церкви. Таким образом, Марсилий обосновывал возможность свободы совести.

Вторая – человеческие законы, они преследуют достижение общего блага для всех людей и предусматривают установление прочной и твердой власти; соблюдение законов здесь достигается не только добровольно, но и принуждением. Наличие этих двух видов законов предполагает разграничение сфер деятельности церкви и государства.

Достаточно своеобразно для своего времени он решает проблему человеческого закона. Человеческий закон должен приниматься всем народом, так как он лучше повинется тому, что им для себя создано, более того, большинство народа имеет моральное право принуждать несо-

гласное меньшинство к исполнению законов. Правительство подзаконно, оно призвано контролировать исполнение законов, подчиняться законам и быть избрано тем, кто устанавливает закон, то есть народом. Он предлагал единый центр власти разделить на законодательную и исполнительную, причём главенствующую роль он отводил законодательной, т.к. она должна была определять рамки действия власти исполнительной и контролировать её. Марсилий Падуанский своими идеями об отделении церкви от государства, принадлежности законодательной власти народу, выборности правительства, его подотчетности закону разделению единой власти на две ветви законодательную и исполнительную надолго опередили свое время.

2.2. Государственно-правовые концепции Нового времени

В Новое время (исторический период охватывает середину XV-конец XIX века) формируются теоретические конструкты современного социологического и гуманитарного знания.

Особое место в формировании новых подходов при анализе многочисленных проблем государства и права того времени принадлежит государственно-му деятелю, политику *Николо Макиавелли* (1469-1527 гг.)¹.

Он полагал, что в основе политики находится определенная взаимосвязь материальных интересов различных социальных групп общества. Правитель должен точно

¹ *Макиавелли Н.* Военное искусство - [Электронный документ] – Режим доступа - <http://militera.lib.ru/science/macciaveli/index.html>; *Он же.* Государь - [Электронный документ] – Режим доступа - <http://philosophy.ru/library/machiavelli/0.html>; *Он же.* История Флоренции. – М.: Наука, 1987; *Он же.* Рассуждения на первую декаду Тита Ливия - [Электронный документ] – Режим доступа - http://www.lib.ru/POLITOLOG/MAKIAWELLI/livij.txt_with-big-pictures.html

знать их и руководствоваться этими интересами, в то же время во имя сохранения и укрепления государственной власти он может совершать любые действия, неподсудные обществу. Макьявелли доказывал, что политика и ее физические носители находятся вне морали и нравственности. В его трактовке для правителя наивысшей ценностью является власть и во имя сохранения ее в своих руках. Он совершенно оправдано совершать любые деяния, в противном случае в обществе воцарится разбой и всеобщая анархия и потери общества будут просто неисчислимы. Эти свои положения он сформулировал в известном афоризме – цель оправдывает средства. Макьявелли обосновывал примат государственных интересов над всеми прочими, в том числе и над религиозными, видя в церкви всего лишь один из инструментов укрепления государства и политической власти.

Политика, по мнению Макьявелли, это автономная, рациональная сфера человеческой деятельности, она опирается на силу и опыт. В политико-правовой теории, созданной Макьявелли главным понятием выступает государство и политическое состояние общества. Именно он впервые вводит в языковую лексику новый термин *stato*, призванный обозначить государство как специфическое явление совершенно самостоятельное по отношению к обществу. Но государство в его концепции не довольствуется тем, что оно самостоятельно и не зависит ни от чего, оно само стремится поставить под контроль все и вся. Поле деятельности государства это весь реальный мир, управление государством это тонкое искусство, основанное на знаниях сил и механизмов, движущих миром и способностях управлять ими. Носитель политической власти по Макьявелли это человек, который умеет использовать все силы, все возможности для достижения целей, главная цель правителя, по его мнению, должна состоять в установлении и обеспечении порядка и спокойствия в обществе.

Будучи человеком своего времени, реалистом, Макьявелли считал, что конечно желательно бы иметь обще-

ство, состоящее из человека активного, деятельного и разумного, понимающего смысл своего существования и предназначение в служении обществу. Именно на этой основе будет выстраиваться будущая зрелая эпоха жизни общества. Но в настоящее время человек эгоистичен, жесток, несправедлив, обуреваем своими желаниями, низменными страстями и удержать его пагубные устремления правитель может, только опираясь на государственно-организованное насилие. В итоге Макьявелли создал своеобразное учение по управлению обществом переходного типа, которое находилось в условиях отмирания старой политико-экономической системы и формирования новой буржуазной политико-экономической и правовой системы взаимоотношений в обществе.

Идею самостоятельности государства, его автономности от церкви весьма основательно проработал  французский политический мыслитель *Жан Боден* (1530-1596 гг.)¹.

В своем главном произведении «Шесть книг о государстве» Боден первым в истории правовой мысли дал толкование суверенитета как важнейшего признака государства. По утверждению Бодена, суверенитет, или право творить и проводить в жизнь законы, принадлежит государству по определению. Государство – обладатель верховной политической власти как внутри своей собственной страны, так и в отношениях с зарубежными государствами. Выше носителя суверенной власти только Бог и законы природы. Суверенитет не зависит от того, справедливы законы или нет, он зависит от силы творить их.

Боден дал толчок к дальнейшему развитию светской концепции государства, которая стала обычной в наши дни. Он трактует государство как институт, которому должны быть преданны все граждане. Государство, по его мнению, – это гражданская власть, это правовое управление, сообразное со справедливостью и законами природы. Первостепенное значение при этом придавалось форме

¹ *Боден Ж.* Метод легкого познания истории. – М.: Наука, 2000.

государства. Отрицая принятое тогда аристотелевское деление форм государства на правильные и неправильные, Боден указывал, что суть дела только в том, кому принадлежит суверенитет и реальная власть: одному, немногим или большинству. На том же основании он отрицает смешанную форму государства – власть никак не разделить поровну, какой-то элемент будет иметь решающее значение в государстве. Кому принадлежит высшая власть принимать законы, таково и есть государство в целом. Власть – это собственность правителя. Более того, власть сама является источником закона.

Боден отрицательно относился к демократическому строю, считая, что в нем очень много законов и властей, а общее дело находится в упадке. Негативно он относился и к аристократии, где много раздоров, а правит глупое меньшинство. Наилучшей формой правления он называл монархию, в которой обеспечены компетентность, хотя советуют многие, и энергичность власти – решает один. Особенно необходимы монархии в больших государствах, утверждал Боден.

Существенную роль в формировании современных подходов к роли государства в мире, основ международного права сыграл голландский юрист *Гуго Гроций* (1583-1645 гг.)¹. Разрабатывая концепцию международного права, он в отличие от общепринятого взгляда на то, что в основе международных отношений находится сила, стал доказывать, что основы международных отношений должны базироваться на праве и соблюдении законов. По его мнению, источниками международного права должны стать общепринятые обычаи и традиции в сфере межгосударственных отношений, а также наиболее часто повторяющиеся договоры, соглашения между отдельными государствами. Со временем они должны приобрести обязательный характер, сформировать таким образом отдельный корпус законов международного права.



¹ Гроций Г. О праве войны и мира. – М.: Ладомир, 1994.

Рассматривая проблему войны и мира, Гроций полагал, что война является одним из методов решения политических проблем и в этом смысле устранить её в принципе невозможно. Но в то же время он подразделял войны на справедливые и несправедливые, и если первые были, по его мнению, оправданы, то вторые должны быть осуждаемы. Более того, зачинщики несправедливых войн должны привлекаться к ответственности, подвергаться всеобщему осуждению и возместить убытки пострадавшей стороны.

Кроме этого Гроций предлагал ввести военные действия в определенные рамки, исключив чрезмерные жестокости по отношению к мирному населению. Для этого он предложил чётко разделить участников боевых действий, комбатантов – военнослужащих и некомбатантов – мирное население. Последние не участвуют в боевых действиях, следовательно, не несут ответственности за них. По его мнению, даже войны справедливые, в защиту своего отечества должны вестись благоразумно, имея в виду заключение в конечном счете мира с враждебной стороной. Гроций одним из первых поднял о вопрос о гуманном отношении к военнопленным и раненым военнослужащим, полагая, что всё это будет способствовать заключению мира между конфликтующими сторонами.

Достаточно оригинальными были взгляды Гроция и на проблемы происхождения власти и права. Он считал, что в основе права находится стремление каждого человека к спокойному разумному общению с себе подобными. Право, по его мнению, есть сумма норм, которые и регулируют такие спокойные, уравновешенные взаимоотношения между людьми. К нормам права относятся: воздержание от незаконного присвоения чужого имущества, возмещение причинённого ущерба, обязанность соблюдать соглашения и т.д.

Гроций дает собственное определение государства – это совершенный союз свободных людей, заключенный ради соблюдения права и общей пользы. Государство и власть возникают как следствие общественного договора. Гроций доказывал, что до возникновения политической

власти люди находились в естественном состоянии. Этот период, по его мнению, характеризовался доброжелательными отношениями людей между собой, так как общая собственность не создавала конфликтных ситуаций. Но впоследствии, с появлением ремесел, с ростом потребностей каждый производитель стал считать результаты труда своей собственностью. Как следствие этого, равенство, справедливость, доброжелательность исчезли. Для восстановления утраченного люди позднее заключают между собой общественный договор о создании государства и передачи в его руки власти.



Одним из создателей светской теории государства, концепции естественных прав человека стал голландский мыслитель *Бенедикт (Барух) Спиноза* (1632-1677 гг.)¹. Исходным в учении Спинозы о государстве и праве становится понятие естественного права, под которым он подразумевает правила природы, согласно с которыми совершается все в мире и в обществе. Государству предшествует естественное состояние людей, по его мнению, оно характеризуется конфликтностью и нестабильностью. Естественное право отдельного человека простирается дотолы, доколе простирается его мощь. Человек имеет столько естественных прав, сколько имеет силы. Но общество есть совокупность людей, и все они опираются на силу, следовательно, сильный будет всегда прав, иными словами, в обществе воцаряется произвол. Вне общества человек не может быть в безопасности, его естественное право не обеспечено, его мощь ничем не подкреплена, и он неизбежно подчиняется чужой силе. Поэтому, чтобы уйти от произвола и насилия, люди заключают общественный договор и переходят из естественного состояния в гражданское, таким образом, заменяя право силы на силу права.

Рассматривая государство как организацию, служащую интересам всех членов общества, Спиноза говорит, что люди соединяют свои силы и свои естественные права

¹ Спиноза Б. Сочинения: В 2 т. – СПб.: Наука, 1999.

и создают государственную власть, дабы жить в условиях безопасности. При этом договор следует за действительным объединением сил людей. В основе объединения людей, по его мнению, находятся природные влечения и страсти человека, его интересы. В этой ситуации взаимного столкновения люди вынуждены ограничивать себя. Само государство Спиноза рассматривает как результат самоограничения. Спиноза доказывает, что только с образованием государства создается общее для всех право, которое обеспечивается союзом всех соединившихся в нем людей. Общество и государство возникают, когда люди объединяют свои силы и тем самым увеличивают мощь каждого отдельного человека.

Спиноза считает, что государство и общество – это одно и то же. В то же время, он полагал, что государственная власть имеет определенные пределы своего вмешательства в дела человека, так как он имеет естественные неотчуждаемые права. Политическая власть не должна посягать на свободу человеческой мысли и религиозную свободу. Наилучшей формой организации политической власти Б. Спиноза считает ту, в которой обеспечиваются мир и безопасность, прочность и устойчивость и свободы граждан.

Большой вклад в развитие идей о государстве и государственном управлении внес *Томас Гоббс* (1588- 1679 гг.)¹. Рассматривая проблему происхождения государства и власти, Гоббс исходил из признания концепции естественного состояния. По его мнению, в нем все люди равны, и каждый руководствуется своими личными потребностями и интересами, мотивы поведения человека предельно просты: он стремится получить как можно больше благ и избежать страданий. Такое положение ведет к появлению конфликтов в обществе. Чтобы избавиться от страха, обеспечить безопасность люди объ-

¹ *Гоббс Т.* Левиафан, или Материя, форма и власть государства церковного и гражданского - [Электронный документ] – Режим доступа - <http://philosophy.ru/library/hobbes/ogl.html>

единяются в общество и учреждают по собственному усмотрению верховную власть, которая доверяется или одному лицу, или группе. Таким образом, люди отказываются от своих естественных прав. Делать их это заставляет не желание и добрая воля, а инстинкт самосохранения. Он диктует необходимость взаимоограничения свободы людей, присущей им до государственного состояния. Безопасность достигается путем освоения естественных законов или выработанных коллективно общих правил поведения.

Гоббс полагал, что естественные законы не являются частью естественного права. Более того, они приходят на смену ему. Гоббс призывает не смешивать понятия права и закона. Право состоит в свободе делать или не делать что-либо, а закон обязывает либо к тому, либо к другому. Иными словами, по Гоббсу, естественное состояние и действующее в нем естественное право на все – это неограниченная свобода, а диктуемый разумом естественный закон – это предписанное ограничение свободы.

Содержанием естественного закона выступает нравственное правило – не делай другому того, чего ты не хочешь, чтобы делали тебе. Это основное положение дополняется добровольным самоограничением собственных прав и свобод каждым человеком в той мере, в какой другие согласны поступиться собственными. Однако сами по себе естественные законы исполняться, несмотря на всю их целесообразность, не будут. Для практического их применения необходима сила. По мнению Гоббса, только абсолютная власть государства, его сила и мощь может быть главным гарантом выполнения всеми без исключения членами общества естественных законов. Для принуждения человека выполнять естественные законы государство создает гражданские законы. И, если первые сопряжены с разумом, то вторые опираются по необходимости на силу. Но по своему содержанию все эти законы одинаковы.

Государство учреждается людьми для того, чтобы с его помощью покончить с войной всех против всех,

устранить угрозу взаимоуничтожения. На основе взаимной договоренности люди передают власть над собой в руки одного. Этим одним и единственным и является государство. Заключив однажды договор и перейдя в гражданское состояние, индивиды утрачивают возможность менять избранную форму правления, выйти из-под действия верховной власти. Более того, носитель власти перед народом ответственности не несет, так как ничем с ним не связан. Власть его над обществом абсолютна, и никто не имеет права покушаться на неё. Но в то же время Гоббс признает возможность населения воспротивиться воле монарха. Это, возможно, будет сделано через восстание в том случае, если суверен нарушает естественные законы и главный из них – закон самосохранения человека.

Весьма своеобразным был взгляд Гоббса на государство и право. Он их рассматривал с позиций механицизма, полагая, что государство – это искусно сконструированная из различных пружин, рычагов, колес машина для обслуживания интересов людей. Юриспруденция же основным своим делом считает определение правонарушения, создания системы неотвратимости его наказания. Эти выводы определили развитие политико-правовой мысли части европейских государств на многие последующие десятилетия.

Несколько иных позиций на проблемы организации политической власти и права придерживался другой не менее известный английский мыслитель  *Джон Локк* (1632-1704 гг.)¹. Локк полагал, что до возникновения государства, люди пребывали в естественном состоянии; они, не испрашивая ничего разрешения и не завися ни от чьей воли, свободно распоряжаются своей личностью и своей собственностью. В этих условиях имеет место равенство всех перед всеми. Однако в естественном состоянии отсутствуют органы управления, которые могли бы решать споры между людьми, осуществлять

¹ Локк Дж. Сочинения: В 3 т. – М.: Мысль, 1985.

наказание виновных в нарушении естественных законов. Это порождает обстановку неуверенности, нарушает размеренную жизнь. Для преодоления такой ситуации люди соглашались организовать политическое сообщество, учредить государство.

Государство, таким образом, представляет собой совокупность людей, соединившихся в одно целое под эгидой ими же установленного общего закона и создавших судебную инстанцию, правомочную улаживать конфликты между ними и наказывать преступников. Именно этим последним и отличается государство от всех прочих организаций и союзов, создаваемых людьми. Добровольно создавая государство, люди предельно точно отводят тот объем полномочий, который передается ими государству. Государство получает власти столько, сколько это необходимо для достижения главной цели политического сообщества. Цель же состоит в том, чтобы каждый человек мог сохранять и реализовывать свои гражданские интересы: жизнь, свободу, владение имуществом и т.д. Гарантом сохранения такого положения должен выступать закон.

Но в утверждении Локка не всякое общественное предписание является законом. Законом может быть лишь только то нормативное предписание, которое указывает разумному существу поведение, соответствующее его собственным интересам и служащее общему благу. Кроме этого закон должен быть стабильным и служить достаточно длительное время. Власть должна в своих действиях руководствоваться только законом, при этом сам закон должен быть провозглашен народом и известен ему. Исключительность закона определяется кроме всего прочего еще и тем, что он выступает в качестве главного инструмента сохранения и расширения свободы личности, который также дает гарантии индивиду от произвола и деспотической воли других. Локк доказывал: нельзя достичь блага всех, если не обеспечить защитой законом свободы каждого.

Достижение главной цели политического сообщества – свободы человека, по Локку, требует, чтобы публично-

властные правомочия государства были четко разграничены и поделены между разными его органами. При этом он формулирует мысль о необходимости недопущения узурпации кем-либо всей полноты государственной власти. Чтобы предотвратить возможность деспотического использования власти, он наметил принципы связи и взаимодействия отдельных ее частей. Первое место отводится власти законодательной как верховной, иные ветви власти должны подчиняться ей, но они не являются придатками её, они обязаны оказывать на неё значительное влияние путем создания системы сдержек и противовесов. Впоследствии эти идеи о разделении властей легли в основу организации власти в Англии и со временем превратились в тот идеал, к которому стремились преобразователи в разных регионах мира.

Полемизировал с Гоббсом и *Самуил Пуфендорф* (1632-1694)¹. В естественном общежитии нет «войны всех против всех». Потребности людей удовлетворяются, отсутствует стеснение естественного равенства и свободы, здесь над индивидами не довлеет принудительная сила.



Увеличение численности населения, возрастающая неуверенность в обеспечении права, наконец, страх перед возможным злом привели к тому, что человечеству пришлось распрощаться с первоначальной идиллической формой общежития. Был дан импульс к созданию государства, единственно надежного учреждения для безопасности людей.

Правовые основания государства суть два договора: собственно договор (*Pactum*) и постановление (*decretum*). По первому договору отдельные индивиды соединяются в устойчивое целое. Затем они выносят постановление о приемлемой для них форме правления. Это постановление обязывает избранного властителя заботиться о благе народа, а граждан – подчиняться власти. Лишь с его подписанием государство начинает функционировать как та-

¹ *Мальшева Н.И.* Политико-правовое наследие Самуила Пуфендорфа // Правоведение. – 1999. - № 1. – С. 122-127.

ковое. Душу государства составляет отчуждаемая народом правителю единая верховная власть, которая имеет неограниченные полномочия и в принципе не подлежит ответственности за свои действия. Усматривая недостатки в абсолютной монархии, Пуфендорф тем не менее отдавал ей предпочтение, полагая, что в ней наилучшим образом смогут осуществляться цели государства. Пуфендорф оговаривал, правда, возможность создания при монархе собрания сословных представителей для совместного решения ряда важнейших дел.

Назначение государства – быть надежной порукой порядка и спокойствия в человеческом роде. Оно должно твердо поддерживать внешнюю безопасность людей, не позволять церкви вмешиваться в практическую мирскую деятельность; прерогатива духовенства – убеждения и совесть человека. Государство неизбежно ущемляет естественную свободу граждан, но не отменяет ее совсем. Оставшаяся часть естественных свобод (свобода вероисповедания, право собственности и т. п.) неприкосновенна; это область частной жизни индивида. Нормы права, посягающие на эти естественные свободы, нельзя признать законными.

Французская политико-правовая мысль, идеологически подготовившая революцию 1789-1794 гг., разворачивалась в рамках так называемого просветительства, наиболее видными представителями которого были Вольтер, Монтескьё, французские материалисты¹. Просветители полагали, что их деятельность по внесению прогрессивных знаний в различные слои населения создаст условия для постепенной трансформации общества на новых, более справедливых основах. В своих выводах они опирались, прежде всего, на концепцию договорного происхождения государства, на идею существования естественных прав человека и народного суверенитета. Опираясь на эти

¹ Длугач Т.Б. Три портрета эпохи Просвещения: Монтескье. Вольтер. Руссо (от концепции просвещенного абсолютизма к теориям гражданского общества). – М.: Изд-во ИФРАН, 2006.



базовые положения, просветители выступили с аргументированной критикой всех государственно-правовых институтов феодального общества.

Родоначальником французского Просвещения был выдающийся писатель и философ *Франсуа Аруэ Вольтер* (1694-1778 гг.)¹. Он выступил с резкой критикой феодализма как системы общественных отношений. Согласно его взглядам, на смену деспотическому правлению, монархии, неизбежно должно прийти царство разума и свободы, в котором каждому человеку будут предоставлены естественные права: право на личную неприкосновенность, право частной собственности, свобода печати, свобода совести. Под свободой Вольтер понимал устранение всех феодальных пережитков, мешающих самостоятельной, ничем не ограниченной деятельности человека. Будущие преобразования он связывал с развитием знаний и подъёмом культуры, которые, по его мнению, приведут не только к активизации масс и их политизации, но и к тому, что правителями будет осознана необходимость реформ.

Политическую организацию нового общества Вольтер не стремился определить во всех подробностях, оставляя эту задачу будущим поколениям теоретиков. Все свои усилия он сосредоточил на борьбе с клерикальной идеологией, в которой усматривал одну из главных основ существующего феодального строя. Смысл своей деятельности он видел в активной пропаганде преимуществ законности и либеральных методов реализации власти. Он считал, что управлять будущим обществом должны только люди имущие, достаточно образованные и квалифицированные, удел неимущих – выполнять их волю.

Крупнейшим теоретиком государства, права и политики периода Просвещения стал *Шарль Луи де Монтескьё* (1689-1775 гг.)².



Ш. Монтескьё в наиболее развернутой форме

¹ *Вольтер Ф.А. Избранные сочинения* - [Электронный документ] – Режим доступа - <http://az.lib.ru/w/wolxter/>

² *Монтескьё Ш.Л. О духе законов.* – М.: Мысль, 1999.

сформулировал политическую идеологию просветительства. В своих исследованиях он стремился на основе детального изучения обширной фактологической базы и глубокого её осмысления описать причины, вызывающие изменения в законодательстве различных государств и нравах народов; обобщив накопленный материал, выявить закономерности, лежащие в основе исторического процесса. В итоге Монтескьё приходит к выводу о том, что ход истории определяется не божественной судьбой и волей монарха, а зависит от действия определенных законов, которые должна знать квалифицированная и ответственная политическая власть.

Закономерности общественной жизни Монтескьё предлагает раскрывать через понятие общего духа нации. Согласно его учению на общий дух нации воздействуют множество причин. Эти причины подразделяются на две группы: физические и моральные. Физические причины определяют общественную жизнь на ранней стадии ее развития в момент выхода из состояния дикости. К таким причинам относятся: климат, природные условия, численность населения, плотность проживания и множество других более мелких факторов. К примеру, рассуждал он, на юге климат жаркий, следовательно, в большинстве своем люди там изнежены, ленивы и работают они из-за страха наказания, поэтому и форма правления там может быть по преимуществу только деспотической. В свою очередь, на севере, в зоне сурового климата, бедных малопродуктивных земель население закалено невзгодами, люди храбры, свободолюбивы и для них характерны умеренные формы правления.

Моральные причины вступают в действие позднее с развитием цивилизации. К их числу относятся принципы политического строя, религиозные верования, обычаи, нравственные убеждения. Моральные причины воздействуют на законодательство народов сильнее, чем физические и постепенно вытесняют их.

В своем учении Монтескьё приходит к выводу о том, что историческое развитие общества представляет собой

результат сложного взаимодействия объективных и субъективных причин. Среди моральных причин важнейшими являются принципы государственного строя. В отличие от всех своих предшественников, для Монтескьё проблема рациональной организации общества – это проблема, прежде всего и главным образом, политическая и правовая, а отнюдь не социальная.

Монтескьё отождествляет политическую свободу с личной безопасностью, независимостью индивида, с созданием мощных гарантий от произвола властей и наделением гражданскими правами всех членов общества. При этом он считает, что установление республиканского строя еще не означает достижение свободы человеком в государстве. Гарантией свободы, по его мнению, может быть только разделение властей и установление между ними отношений сотрудничества и конкуренции.

Исходя из этой посылки, Монтескьё выделяет в государстве законодательную, исполнительную и судебную власти. Разделение властей состоит в том, что они принадлежат различным государственным органам. Концентрация власти в руках одного человека или правительственного органа неминуемо приведет к произволу. Следовательно, нужен такой порядок, при котором одна власть должна останавливать и уравнивать другую, создавая, таким образом, возможности для защиты интересов отдельного человека. Идеи Монтескьё о разделении властей обладали оригинальностью по сравнению с предшествующими концепциями. Он соединил уже широко известное к тому времени либеральное понимание свободы с идеей конституционного закрепления механизма разделения властей. Он также первым включил в состав властей судебные органы, подчеркивая, таким образом, их самостоятельность и независимость. Предложенная им триада властей со временем стала общепринятой моделью организации власти в большинстве стран мира.

Большой вклад в развитие и популяризацию идей Просвещения внес *Дени Дидро* (1713-1784 гг.)¹. Он был редактором и издателем Энциклопедии – главного печатного органа французских просветителей.



Учение Дидро опиралось на положения теории естественного права. Согласно его взглядам, первоначально люди жили в естественном состоянии, они были равны и независимы. Это общее для просветителей положение Дидро стремился дополнить мыслью о том, что естественное состояние было не столько бытием изолированных индивидов, сколько эпохой существования коллективов, имеющих общую собственность на средства производства. Однако с появлением частной собственности это естественное равенство исчезло и наступило разделение общества на богатых и бедных. Критикуя раскол общества и, видя в нем источник всех последующих бед, Дидро, тем не менее, не призывал к обобществлению имущества. Он считал, что задача политики состоит не в том, чтобы устранить частную собственность, а в том, чтобы смягчить чрезмерное неравенство между роскошью и бедностью путем создания социального механизма, который мог бы заставить собственников приносить как можно больше пользы обществу.

Несколько иных позиций, чем его соратники по перу, придерживался Дидро и по вопросу происхождения государства. Он также, как и его коллеги, считал, что государственная власть возникает в результате договора, который люди заключают между собой для обеспечения своего благополучного существования. Но подчеркивал, что этот договор заключался не одновременно некогда в прошлом, а существует как постоянно возобновляемое соглашение между людьми по поводу подчинению власти. Дидро полагал, что единственным источником власти может быть только народ, в то время как правители являются всего лишь держателями её. Государственная власть, сле-

¹ Длугач Т.Б. Дени Дидро. – М.: Мысль, 1975.

довательно, основывается на воле народа, который является сувереном. Главная цель государства – обеспечение неотъемлемых прав граждан и их счастья. Отказ государя от достижения этой цели, нарушение им естественных прав делают договор недействительным и возвращают народу право заключить новый договор.

Говоря о формах государственного устройства Дидро считал, что нет абсолютно совершенных форм, ибо все находится в развитии. Лучшей является та форма, которая обеспечивает более спокойное и длительное правление. Наиболее привлекательна, с его точки зрения, ограниченная монархия с народным представительством, в которой общественные должности замещались бы по конкурсу, доступ к которому был бы свободен для всех достойных людей, но в число достойных он включал только тех, кто владел собственностью.

Особой оригинальностью на проблемы политики и права отличались воззрения выдающегося философа и писателя *Жан-Жака Руссо* (1712-1778 гг.)¹.  В своих социально-политических взглядах Руссо исходил, как и многие его современники, из представлений о естественном, догосударственном состоянии общества. Однако, несмотря на общность исходных позиций, его выводы были достаточно оригинальны и существенно отличались от общепринятых.

По Руссо, люди сначала жили как звери и в этом состоянии были равны между собой перед силами природы. По мере своего развития они осваивали речь, изобретали и совершенствовали орудия труда и постепенно переходили к организации общества. Период выхода из состояния дикости, когда человек становится существом общественным, продолжая оставаться свободным, представлялся Руссо самой счастливой эпохой человеческого существования.

Дальнейшее развитие цивилизации, по его мнению, сопровождалось регрессом, оформлением неравенства,

¹ Руссо Ж.Ж. Политические сочинения. – М.: Росток, 2013.

переходом от первоначальной свободы к несвободе. Первым по времени возникает имущественное неравенство. Согласно его учению, оно явилось неизбежным следствием установления частной собственности на землю. С ее возникновением происходит деление общества на богатых и бедных, между ними возникает противоречие. Богатые всеми методами стараются оградить свое имущество от притязаний бедных.

Вследствие этого в общественной жизни появляется неравенство политическое. Оно нашло свое выражение в организации публичной власти. Таким образом, имущественное неравенство было дополнено новым делением общества на правящих и подвластных. Предел неравенства наступает по истечении определенного времени, когда государство перерождается в деспотию. В таком государстве нет больше ни правителей, ни законов, там есть только тираны. Отдельные лица теперь вновь становятся равными между собой, ибо перед деспотом они – ничто.

Круг, по мысли Руссо, замыкается: народ вступает в новое естественное состояние, которое отличается от прежнего тем, что представляет собой плод крайнего разложения. И если народ свергает деспота, то эти действия вполне правомерны, так как насилие является нормой жизни для этого общества. Таким образом, Руссо доказывал правомерность революционного ниспровержения существующих властей деспотического характера.

Основанием права, по его мнению, могут служить только договоры и соглашения. Переход в состояние свободы предполагает заключение подлинного общественного договора. Для этого необходимо, чтобы каждый человек отказался от прав на защиту своего имущества и своей личности. Взамен этих мнимых прав, основанных на силе, он приобретает гражданские права и свободы, в том числе и право собственности. Его имущество и личность поступают, таким образом, под защиту сообщества. Индивидуальные права в силу этого приобретают юридический характер, ибо они обеспечены взаимным согласием и силой всех сограждан.

На основе общественного договора возникает ассоциация равных и свободных индивидов или республика. Взаимная свобода и равенство участников договора обеспечивают объединение народа в неразрывное целое, интересы которого не могут противоречить интересам частных лиц. По условиям общественного договора суверенитет принадлежит народу. Именно эта идея вместе с принципами равенства и свободы составляет ядро его политической программы.

Суверенитет народа проявляется в осуществлении им законодательной власти. Свобода, по Руссо, возможна там, где законодательствует народ, и он находится под защитой закона. Исходя из этих рассуждений, он формулирует понятие закона. Всякий закон, если народ не утвердил его непосредственно сам, недействителен, более того – это вообще не закон. Общее благо для государства и его граждан может быть определено только большинством. Народ не ошибается относительно своих интересов, иногда он просто не в состоянии их четко выразить.

Задача политики состоит, следовательно, утверждает он, не только в том, чтобы просвещать народ, но и в том, чтобы научить точно излагать свои желания и мысли. Народный суверенитет неотчуждаем и неделим, законодательные полномочия должны осуществляться всем взрослым мужским населением государства. Верховенство народа проявляется также в свободе его законотворчества, он не связан предыдущими законами и положениями и по своему усмотрению может изменить их в любой момент. Доказывая неделимость суверенитета, Руссо считал лишним разделение властей. Взамен разделения властей он предлагал ввести разграничение функций органов государства. По его мнению, при народовластии возможна только одна форма правления – республика, тогда как форма организации правительства может быть различной. Он полагал, что в условиях народовластия даже монархия становится республикой, так как обязанности монарха сведены к прерогативам главы кабинета министров.



Своеобразная концепция государства была сформулирована *Иммануилом Кантом* (1724-1804)¹. В своих мозаиконключениях о свободе и характере власти Кант исходил из следующих положений: каждое лицо обладает совершенным достоинством, абсолютной ценностью, человек в своем поведении должен руководствоваться явлениями нравственного закона. Закон этот априорен, не подвержен никаким внешним изменениям и поэтому безусловен. Подчеркивая абстрактно-обязательный характер этого закона, Кант называет его категорическим императивом, он гласит: поступай так, чтобы ты относился к человечеству и к себе самому как к цели, а не как к средству. Причем способность человека самому себе определять цель есть его врожденное свойство. И поэтому индивид не нуждается в посторонней опеке и руководстве. Однако проблема заключается в том, что не все люди могут разумно пользоваться свободой в достижении своих целей, очень часто она превращается в произвол, чтобы этого не произошло, необходимо право.

Таким образом, по Канту, предназначение права состоит в том, чтобы надежно гарантировать то социальное пространство, в котором могла бы беспрепятственно реализоваться свобода индивида.

Осуществление права на практике предполагает его всеобщую обязательность для всех членов общества, постановку их в одинаковое положение по отношению к нему. Этого можно добиться, считает Кант, только путем наделения его свойством принудительности. Придать праву свойство принудительности может только государство. Он считал: задача государства заключается не в удовлетворении многочисленных потребностей граждан в труде, образовании и т.д., это их личные проблемы, и решать их они должны сами. Благо и назначение государства состоит в максимальном соответствии его принципам и правам. Государство, которое отступает от провозглашенных прав

¹ *Кант И.* Критика чистого разума. – М.: Эксмо, 2007; *Он же.* Собрание сочинений: в 8 т. – М.: ЧоРо, 1994.

и свобод, в конечном счете, обречено, так как постепенно граждане утрачивают доверие к нему, перестают поддерживать его.

Рассматривая проблему возникновения государства и власти, Кант считал, что они возникают на базе общественного договора, который заключают между собой морально полноценные люди. Поэтому какое-либо покровительственное отношение власти к человеку, попытки патернализма недопустимы, они нарушают естественные права личности. На страже интересов человека должно стоять публичное право, именно на его основе осуществляется требование всего народа в участии в управлении обществом.

Идею разделения властей Кант трактует как идею равновесия властей. Законодательная власть принадлежит только коллективной воле народа. Исполнительная власть сосредоточена у законного правителя и подчинена законодательной верховной власти. Судебная власть назначена властью исполнительной. Субординация и согласие трёх ветвей власти способны предотвратить деспотизм и гарантировать благоденствие государства.

Рассматривая проблемы устройства государства, он считал, что оно определяется способами и методами управления народа. С этой позиции Кант разделяет следующие формы управления. Республиканская – основана на отделении исполнительной власти от законодательной. Деспотическая – основана на слиянии исполнительной власти и законодательной.

По Канту, самодержавная форма власти вполне может быть республиканской, так как в ней чётко разделены законодательная и исполнительная власть. Демократия чрезвычайно подвержена трансформации в деспотизм толпы и совместима с ним, поскольку во власти участвуют все и весьма трудно отделить в этих условиях деятельность законодательную от исполнительной.

Кант считал достаточно оптимальным строем конституционную монархию, в которой правитель наделяется правами. Кант оспаривает право народа наказывать главу

государства, если тот даже нарушает свой долг перед государством. Осуждается также право на восстание, допускается только в некотором смысле пассивное сопротивление существующей власти. Форма борьбы за право – неповиновение. Все политические изменения Кант предлагает осуществлять путем постепенных реформ сверху, но ни в коем случае не путём открытой вооружённой борьбы.

Кроме детальной проработки вопросов, связанных с внутренним устройством государственной власти, его интересовала и международная проблематика. В частности, Кант был одним из первых теоретиков на европейском континенте, кто попытался по-новому оценить сферу межгосударственных отношений. Кант выдвинул проект установления вечного мира путем создания федерации самостоятельных равноправных государств, построенных по республиканскому принципу. По его мнению, создание такого космополитического союза в будущем вполне возможно. Предпосылкой этому станут просвещение и воспитание народов, благоразумие и добрая воля правителя, торгово-промышленные потребности наций.

Большой вклад в развитие идей о государстве внес известный немецкий философ *Георг Вильгельм Фридрих Гегель* (1770-1831 гг.)¹. Весьма



ми для того времени были взгляды Гегеля на гражданское общество и государство. Он рассматривал гражданское общество как антагонистическое, раздираемое противоречиями, как войну всех против всех. При этом Гегель доказывал, что даже при чрезмерном богатстве гражданское общество будет недостаточно богато, чтобы бороться с бедностью и полностью покончить с ней. По существу, под гражданским обществом Гегель понимает современное ему буржуазное общество. Это царство нужды и рассудка существует как система потребностей, основанной на частной собственности и раз-

¹ Гегель Г.В.Ф. Феноменология духа. Философия истории. – М.: Эксмо, 2007; *Он же*. Философия права. – М.: Мир книги, 2007.

делении труда. Это гражданское общество не может само по себе разрешить противоречия между частным интересом и всеобщим.

В структуре гражданского общества существуют три сословия: субстанциональное – землевладельцы, помещики, крестьяне; промышленное – фабриканты, торговцы, ремесленники, и всеобщее – чиновники. К сфере гражданского общества Гегель относил также правосудие и полицию, поскольку на эти институты возлагается задача защиты собственности.

Рассматривая проблему государства, он полагал, что идея государства состоит из трех элементов. Индивидуальное государство, отражением его является государственное право; государство в отношениях с другими государствами, его отражением выступает внешнее государственное право; государство во всемирной истории.

Индивидуальное государство представляет собой основанную на разделении властей конституционную монархию. Три различными властями являются законодательная власть, правительственная власть и власть монарха. Гегель считает, что они должны составлять единую систему, на которой основывается государственный суверенитет. По его мнению, суверенитет должен принадлежать наследственному монарху.

Законодательная власть – это власть определять и устанавливать всеобщее. Она представлена двухпалатным парламентом. Гегель высказывается за свободу печати и публичность прений в палатах. Правительственная власть – это власть подводить особенное под всеобщее. Правительственная власть должна руководствоваться законами и волей монарха. Идеальным вариантом организации политической власти, по Гегелю, должна стать конституционная монархия, в рамках которой могут быть созданы условия для мирного перехода от существовавшего в то время в Германии полуфеодального строя к буржуазному. Именно поэтому он формулирует свой известный афоризм – «что разумно, то действительно, что действительно, то разумно».



Серьезное влияние идеи Гоббса и Локка, французских просветителей оказали на формирование идеологии американских «отцов-основателей», политических деятелей эпохи войны за независимость и становления США. *Александр Гамильтон* (1757-1804 гг.) первоначально рассматривал в качестве идеала конституционное устройство британской монархии, однако борьба с Великобританией вынудила его признать возможность республиканского строя с сильным президентом во главе государства¹.

Президент, по его мнению, должен избираться пожизненно и обладать широкими полномочиями, в том числе возможностью контролировать представительный орган законодательной власти, который под давлением избирателей может принять «произвольные решения». Эта же идея содержалась в предложении Гамильтона сделать членов Верховного суда независимыми и пожизненными, а назначаемых президентом министров практически не ответственными перед парламентом.

Сам парламент мыслился им как двухпалатный, создаваемый на основе избирательного права с высоким имущественным цензом. Деление людей на богатых и бедных, а соответственно на просвещенных и непросвещенных, способных и неспособных управлять делами общества имеет, по утверждению Гамильтона, естественное происхождение и неустранимо. Богатым и, следовательно, просвещенным по самой природе принадлежит право быть представленным в высших государственных органах. Только богатые способны обеспечить стабильность политического строя, ибо любые изменения его не дадут им ничего хорошего. Предоставление же простому народу возможности активно участвовать в государственных делах неизбежно приведет к ошибкам и заблуждениям из-за неразумности и непостоянства масс и тем самым ослабит государство.

¹ *Федералист*: Политические эссе А. Гамильтона, Дж. Мэдисона, Дж. Джея. – М.: Прогресс-Литера, 1994.

Не все идеи Гамильтона и его сторонников-федералистов были восприняты Конституцией США (пожизненный президент, цензовое избирательное право, отнесенное к компетенции штатов). Но как общая направленность, так и большая часть конкретных предложений Гамильтона были приняты Конституционным конвентом.

Близок федералистам был *Бенджамин Франклин* (1706-1790) — один из выдающихся деятелей войны за независимость¹. До войны за независимость



позиции Франклина, находившегося под влиянием Локка, были достаточно умеренными. Во время англо-французской войны (1759 г.) он выступал за представительство колонистов в английском парламенте и отмену законов, препятствовавших экономическому развитию колоний, а также за создание федерации колоний с выборным общим собранием и президентом, назначаемым английским правительством. Перед войной за независимость Франклин переходит в решительную оппозицию к английским властям, выдвигает идею гомруля — самоуправляющихся колоний, которые он в 1769 г. предложил назвать штатами, и призывает к вооруженной борьбе против Англии. Франклин участвовал в составлении «Статей конфедерации» как сторонник федерализма с широким самоуправлением членов федерации. Эту идею он последовательно отстаивал в Конституционном конвенте.

В начале XIX в. ряд немецких юристов выступили с критикой рационализма теории естественного права и веры во всецелое действие закона. Они основали историческую школу права. Среди них — *Густав Гуго* (1764 – 1844), *Фридрих Карл Савиньи* (1779-1861), *Георг Фридрих Пухта* (1798 – 1846).

Отвергая концепцию общественного договора, представители школы утверждали, что государства возникли и развивались другим путем. Гуго подчеркивал, что общественных договоров никогда не было, и заключить их

¹ *Бенджамин Франклин. Биография.* – М.: Манн, Иванов и Фербер, 2013.

практически невозможно, т.к. миллионы незнакомых людей не могли вступить в соглашение и договориться о подчинении государству, а также повиноваться неизвестным лицам. Право возникло из потребности решения споров. Это решение споров было предоставлено власти. Признак права – принуждение, но право – не установленное государства. Гуго сравнивал право с языком и нравами, которые развиваются сами по себе, без договоров и предписаний, от случая к случаю, потому что другие говорят или делают так, и к обстоятельствам подходит именно это слово, правило. Право складывается из общеизвестных и привычных обычаев.

Савиньи стремился доказать, что право не зависит от случая и произвола. Право живет в общественном сознании народа в форме не столько отвлеченных понятий, сколько живого восприятия юридических институтов. Согласно историческому методу, право создавалось в процессе медленного развития человечества и общественных отношений. Его начало теряется в доисторическом прошлом. Познать народный дух можно только с помощью изучения истории народа.

Пухта первоначальной формой права называл обычай, вытекающий из народного сознания. Затем для выражения обычаев в твердой форме создается законодательство. Следом возникает юриспруденция. И законодатель, и юристы не создают правовых норм, а лишь содействуют раскрытию различных сторон народного духа, выражают народное правосознание.

Общественно-политическая жизнь конца XVIII - начала XIX вв. находилась под влиянием Великой французской революции. Господствующей была буржуазная идеология либерализма (лат. *liberalis* – свободный), социальную базу которой составляли предприниматели, часть чиновничества, лица свободных профессий, профессура. Идеология и теория либерализма отталкиваются от двух основных тезисов: личные права и неприкосновенность личности, максимальное раскрытие творческого потенциала личности, что одновременно ведет к расцвету обще-

ства и государственной организации. вокруг них концентрируются другие ценности либерализма: рационалистические представления о праве, конкуренции, идеи правового государства, конституционализма, разделения



властей, народного представительства, самоуправления. Представители английского либерализма – *Иеремия Бентам* (1748-1832)¹ и его ученики *Дж. Стюарт Милль* (1806-1873), *Дж. Остин* (1790-1859). представители французского либерализма – *Бенджамин Констан* (1767 – 1830), *Алексис де Токвиль* (1805-1859)². Немецкий либерализм – *Вильгельм фон Гумбольдт* (1767 – 1835)³, *Лоренц Штейн* (1815 – 1890)⁴, *Роберт Моль* (1799 – 1875).

Традиционализм (консерватизм) объединял дворянско-монархические круги, выступавшие за сохранение своих привилегий, феодальных отношений, реставрацию монархии. Среди представителей этого направления – в Германии – *Людвиг фон Галлер* (1768-1854), во Франции – *Жозеф де Местр* (1753-1821)⁵, *Луи де Бональд* (1754 – 1840), *Огюст Конт* (1798 – 1857). Традиционалисты утверждали, что общественный порядок – это результат длительной эволюции общества, установление стабильности, традиций, обычаев, предрассудков. Все это достижения предков и их надо хранить. Сила конституции, по мнению представителей данной школы, - в давности, в традициях.

В рассматриваемый период разнообразный спектр политико-правовых учений дополнило общественно-политическое учение анархизм (греч. – anarchia – безвластие), одним из крупных теоретиков которого был французский экономист *Пьер Жозеф Прудон* (1809



¹ *Бентам И.* Введение в основания нравственности и законодательства. – М.: РОССПЭН, 1998.

² *Токвиль А.* Демократия в Америке. – М.: Прогресс, 1992.

³ *Штейн Л.* О пределах государственной деятельности. - Челябинск: Социум, 2009.

⁴ *Кочеткова Л.Н.* Теория социального государства Лоренца фон Штейна // *Философия и общество.* – 2008. - № 3. – С. 69-79.

⁵ *Местр Ж. де.* Сочинения. – М.: Владимир Даль, 2007.

–1865)¹, а также русские мыслители *Михаил Александрович Бакунин* (1814-1876)², *Петр Алексеевич Кропоткин* (1842-1921)³.

Социализм первоначально развивался в форме утопического социализма. В основе его идей лежали представления о справедливости, имевшие религиозные истоки, радикально понимаемые как идеи равенства, приоритета всеобщего труда, равного вознаграждения за труд. Наиболее видными представителями данного учения были французы *Анри де Сен-Симон* (1760-1825), *Шарль Фурье* (1772 – 1837), англичанин *Роберт Оуэн* (1771-1858).

Оформление доктрины научного социализма произошло во второй половине XIX в. в виде политико-правовой доктрины *Карла Маркса* (1818 –1883) и *Фридриха Энгельса* (1820 – 1895). Государство и право, по мнению марксистов, это надстроечные явления, которые опираются на базис (производственные отношения) и зависят от него. Конечную причину и решающую движущую силу всех важных исторических событий марксизм находит в экономическом развитии общества.

В работе Ф. Энгельса «Происхождение семьи, частной собственности и государства» была предпринята попытка дать научный анализ процессов государствообразования с позиций марксизма⁴. Энгельс сформулировал свой подход к пониманию проблемам возникновения частной собственности, классов, политики, государства. Согласно марксизму, в ходе разложение первобытнообщинного строя «они возникли двояким путем».



¹ *Прудон П.Ж.* Французская демократия (о политической способности рабочих классов). – М.: КРАСАНД, 2011.

² *Бакунин М.А.* Сочинения - [Электронный документ] – Режим доступа - <http://knowledge1871.narod.ru/Bakunin.html>

³ *Кропоткин П.А.* Анархия, ее философия, ее идеал: Сочинения. – М.: Эксмо, 2004.

⁴ *Энгельс Ф.* Происхождение семьи, частной собственности и государства - [Электронный документ] – Режим доступа - <http://www.magister.msk.ru/library/babilon/deutsche/marx/engls01r.htm>

Один путь заключался в том, что необходимое для успешного существования любого общества, в том числе и первобытнообщинного выполнение управленческих функций, находясь в руках отдельных лиц, все более обособлялось от общества и постепенно стало передаваться по наследству, что и привело к противопоставлению управляющих и управляемых. При формировании новых государственных структур всегда сохраняется опасность превращения слуг общества в господ над ними. Продолжая свои мысли, Энгельс отмечал: «Нам важно только установить здесь, что в основе политического господства повсюду лежало отправление какой-либо общественной должностной функции и что политическое господство оказывалось длительным лишь в том случае, когда оно эту свою общественную должностную функцию выполняло».

Другой путь возникновения отношений господства и подчинения был связан с постепенным повышением производительности труда, благодаря чему рабочая сила приобретала определенную ценность, порождая тем самым стремление к ее присвоению и порабощению. Именно этот процесс и связан с появлением прибавочного продукта и его накоплением в руках отдельных людей.

Энгельс подчеркивал важность именно этого пути становления и развития цивилизации только так в его трактовке естественно – историческим, закономерным путем могло идти возникновение частной собственности, эксплуатации и классов.

В то же время процесс возникновения государства существенно отличался процесса формирования классов. Главное отличие состояло в том, что становление государства, так же как и оформление классов было результатом естественно-исторического процесса, тем не менее, строительство государства происходило сознательно, путем осмысленной перестройки родоплеменных органов власти в органы управления государства. Этот процесс протекал более или менее быстро, но всегда предусматривал цель – поддержание порядка, и сохранение имущественных отношений. Марксизм, рассматривая место и роль государ-

ства в жизни общества, давал ему достаточно своеобразную оценку.

«Государство есть продукт общества на известной ступени развития; государство есть признание, что это общество запуталось в неразрешимых противоречиях с самим собой, раскололось на непримиримые противоположности. А чтобы эти противоположности, классы с противоречивыми экономическими интересами, не пожрали друг друга и общество в бесплодной борьбе, для этого стала необходима сила, стоящая, по-видимому, над обществом, сила, которая бы умеряла столкновение. И эта сила, происшедшая из общества, но ставшая над ним, все более и более отчуждающая себя от него, есть государство».

Таким образом, государство – это явление исторического порядка, оно возникает в строго определенный момент, в момент оформления частной собственности и классов. Однако, с их исчезновением закономерно возникнет вопрос и о будущем государства. Так, Маркс считал, что, в связи с переходом к бесклассовому коммунистическому обществу («обобществившемуся человечеству») право и государство в процессе длительного («стихийного») развития отомрут. На их место придут неполитические институты управления и неклассовые нормы регулирования общественных отношений.

Большой вклад в развитие теории государства внес  *Рудольф фон Иеринг* (1818-1892 гг.)¹. При анализе многочисленных проблем государства и права, он, прежде всего, опирался на тщательный анализ эмпирического материала, отводил большее место описанию, классификации и анализу фактов, нежели логическим рассуждениям, что было характерно для его коллег и предшественников. Опираясь на исторический материал, он строил свои рассуждения таким образом: основой государства, власти и права выступает общество, оно являет-

¹ *Иеринг Р.* Сочинения // Библиотека юридических редкостей - [Электронный документ] – Режим доступа - <http://oldlawbook.narod.ru/iering.htm>

ся сферой совместного действия людей, объединенных общими целями в этой сфере; каждый, действуя для других, действует также и для себя, а, действуя для себя, действует, следовательно, и для других. Но носителем власти выступает, по Иерингу, не всякое общество, а только государственно-организованное, имеющее аппарат управления, именно он и выступает в качестве создателя права.

Содержанием права, по его мнению, является совокупность: во-первых, субъектов социального взаимодействия, во-вторых, общих интересов членов общества, в-третьих, обязанности гарантий и защиты их со стороны государства. Таким образом, Иеринг доказывает, что главной чертой права как такового является его принудительность и привнесенность в общество государством. Характеризуя государство, он рассматривает его не только как организацию, порождающую право, контролирующую его исполнение, но и управляющую им.

Право без власти есть пустой звук, считает Иеринг, ибо только сильная власть, которая проводит в жизнь нормы права, делает право тем, что оно есть. При этом государство необязательно должно всегда следовать букве и духу закона, так как иногда он может стать препятствием свободы его действий. В таком случае государство в интересах общества обязано преступить право и закон.

Автором оригинальной и во многом не понятой современниками политико-правовой концепции выступил крупнейший немецкий философ *Фридрих Вильгельм Ницше* (1844-1900 гг.)¹. В основе всех его размышлений по поводу сущности исторического процесса происхождения и предназначения государства, власти, права лежит тезис о воле как изначальном принципе, который находится в основе всех этих сложных явлений.



¹ *Ницше Ф.* Полное собрание сочинений: В 13 т. – М.: Культурная революция, 2005; И ни для кого: сайт, посвященный творчеству Ф. Ницше - [Электронный документ] – Режим доступа - <http://www.nietzsche.ru/>

Социально-политическую историю Ницше характеризует как борьбу двух волей за власть, воли сильных (аристократия) и воли слабых (рабы, толпа, простолюдины). Воля первых к власти, по его мнению, – это стремление к подъему, к жизни. Воля вторых – это упадок, разложение, в конечном счете, смерть. Воля первых ведет к расцвету культуры, она по форме и по духу аристократична, утверждал Ницше, господство толпы ведет к неизбежному вырождению культуры, торжеству мрака и тьмы.

История человечества рассматривается Ницше как процесс постепенного вырождения здоровых жизненных сил, как утверждение господства массы слабых и ущербных над лучшими. Мораль, нравственные установки, созданные посредственностью и серостью, есть не что иное, как орудия господства и контроля над волей лучших, но, учитывая кольцеобразный процесс исторического развития, он доказывал, что в будущем появится возможность для установления господства лучших представителей рода человеческого. Именно немногочисленные великие личности, несмотря на краткость своих действий во времени, могут давать мощные импульсы общественному развитию, а, следовательно, только они и являются единственным смыслом и оправданием существования всего остального человечества.

Анализируя проблему государства и власти, Ницше доказывал, что государство выступает условием процесса, в ходе которого происходит рождение человека культурного, господствующего над всей остальной массой. Цель и смысл человеческого существования, по Ницше, состоит в выявлении в своих рядах совершеннейших экземпляров – гениев, появление которых возможно только в условиях существования высокой культуры. В то же время сверхчеловек, борясь за свое существование, должен по необходимости препятствовать развитию государства как главного условия воспроизводства малопродуктивных индивидов. Так как совершенное государство может создать благоприятные условия для существования многочисленной посредственности, под давлением которой активная

личность может быть ослаблена, а, следовательно, полагал Ницше, будет разрушена и цель существования государства. Подкрепляя свои выводы, он утверждал, что общество на основе биологических признаков делится на три части: первая группа – гениальные люди, их единицы, вторая группа – талантливые исполнители воли гениев и третья – основная масса людей – это серая посредственность, нули. Предназначение третьей группы состоит в том, чтобы сделать возможным существование и реализацию планов гениев и их помощников. Высокая культура, которая является средой существования и условием воспроизводства гениев, неизмеримо ценнее всех остальных общественных институтов, таких как политические свободы, права отдельного человека.

Ницше считал, что наиболее оптимальной формой для поддержания высокой культуры как сферы обитания гения может быть только аристократическое по духу государство. Иные формы государственности, в том числе и демократия, рассматривались им как упаднические, нежизнеспособные образования, необходимые лишь для обеспечения физического существования людей посредственных и слабых. Именно с таких позиций рассматривал Ницше современные ему формы организации власти, оправдывая их существование только тем, что они служат питательной средой для появления в будущем на европейском континенте сверхчеловека. Таким образом, в отличие от серой посредственности, сверхчеловек нуждается в государстве постольку, поскольку это необходимо для реализации его планов.

2.3. Государство и государственное управление в идеях россиян

Первичные идеи российского государственоведения обозначены в памятниках законодательства, летописных сводах, Слове о Законе и Благодати¹, они взаимовязали традиции русского народа и византийскую идеологию, в том числе о «симфонии властей». С властью возрастает ответственность князя перед подданными, решение большинства политических проблем – в единстве и мире в государстве (Поучение Владимира Мономаха²).

Укреплению российской государственности в период после «татаро-монгольского ига» способствовало развитие идей «Москвы как третьего Рима» (Филофей), монархии с выборным сословно-представительным органом (Андрей Курбский), просвещенной монархии (Симеон Полоцкий).

Идеальным правителем *Юрий Крижанич* (1618-1683) хотел бы видеть короля-философа, осуждал рабство, холопство, противопоставлял просвещенного правителя тирану³. Главными и основными гарантиями против тирании у него является уничтожение «дурных» и наличие в государстве хороших законов, контроль за их исполнением и должного правосудия.

Крижанич считал, что верховная власть должна преследовать цель — сделать свой народ счастливым: «ведь не королевства для королей, а короли для королевства созданы». Он доказывал необходимость «совершенного самовладства» — абсолютной монархической власти в России: 1) в монархии лучше соблюдается всеобщая справед-

¹ Слово о законе и благодати митрополита Илариона // Электронные публикации Института русской литературы (Пушкинского дома) РАН [Электронный документ] – Режим доступа – <http://lib.pushkinskiydom.ru/Default.aspx?tabid=4868>

² Поучение Владимира Мономаха // 100 главных документов российской истории [Электронный документ] – Режим доступа – <http://док.история.рф/10-16/pouchenie-vladimira-monomakha/>

³ Крижанич Ю. Политика. – М.: Экономическая газета, 2003.

ливость; 2) здесь лучше сохраняется покой и согласие в народе; 3) монархия лучше оберегает от опасностей; 4) она подобна власти Бога; 5) самовладство — самое древнее, самое распространенное и самое крепкое правление, которое сохраняется дольше всего. Король управляет подданными при помощи «трех жизненных сил» — мудрости, могущества и богатства.



Размышляя над природой общественных и политических явлений (права, государства, его форм, власти), *Феофан Прокопович* (1681-1736) в духе европейских просветителей обращается к первоисточникам — естественным законам, «от Бога положенных»¹. Их содержание, по его мнению, составляют такие принципы разума: любить и бояться Бога, беречь свою жизнь, приумножать род людской, не творить другим того, чего не желаешь себе, почитать родителей. Совесть, здравый смысл учат действовать человека разумно, взвешенно, творить добро. Он считает, что именно это помогло людям в естественном состоянии преодолеть хаос, произвол («черное бесправное море»), кровопролитие, превращавших их в «неукротимых зверей», найти спасение в объединении, в создании государства. Согласно Прокоповичу, именно разум и стремление людей к добру в соответствии с промыслом Божиим, заставили людей заключить соглашение о создании государства.

Таким образом, здесь заметно следование Гроцию, Пуфендорфу, несогласие с Гоббсом. Ссылки же на «промысел Божий», подвигнувший людей заключить договор о создании государства, бесспорно шли от веры, официальной должности.

Национальной особенностью народного соглашения по Прокоповичу является решение народа об учреждении верховной власти в форме неограниченной монархии. Наделяя такой властью правителя, народ навсегда отказался то своих прав и свободы в его пользу, говоря: «ты владеешь нами к общей пользе нашей». Мыслитель обос-

¹ *Прокопович Ф.* Сочинения. – М.: Рипол Классик, 2013.

новывает такое решение тем, что «власть верховная от самого естества начало», «монархи бози суть», государь «самому токмо Богу ответ дает». Теперь «всех законов главизна» — почитание государственной власти как принцип естественного права, ибо совесть человеческая «Бога ради властей бояться понуждает»¹.

Поэтому общественный договор, по Прокоповичу, ни при каких условиях и никем не может быть нарушен. «Кто противится властям, противится Богу самому». Поскольку народ передал монарху свою общую волю «во веки», он обязан оберегать «законы и уставы без всякой оговорки» и не может судить монаршие дела. Даже если самодержец «переменится в злого», народ, полагает мыслитель, не может вернуть (изменить) свою общую волю, ибо она есть одновременно и воля Бога. Люди теряют право на сопротивление и неповиновение. Таким образом, общественный договор, учредивший верховную власть, в трактовке Прокоповича, является сугубо односторонним и не подлежит пересмотру. На его страже стоит сам монарх и весь государственный аппарат. Отчуждая свой суверенитет, народ передает его навсегда монарху. Его власть абсолютна и нерушима.

Обосновывая преимущество абсолютной монархии, Прокопович утверждал: формы правления зависят от народного соглашения. Его следствием могут быть не только монархия, но и демократия, аристократия или их «смешанный состав». Республики (демократия и аристократия) не вызывают у него одобрения — они неприемлемы для России.

Отвергая демократию и аристократию, Прокопович правильной формой государства и приемлемой для России признает только монархию. Он выделяет выборную и «наследную» монархии, показывает недостатки первой и преимущества второй. Выборная или ограниченная монархия, по его мнению, не гарантирует стабильности в государстве, ведет к «непрестанным бедствиям», ибо мо-

¹ Там же. — С. 83.

нарх может быть устранен от власти, не заботиться о процветании государства, ибо лишен возможности заботиться о своем наследнике. Для России, считает архиепископ, самой «многополезной» и «благонадежной» является абсолютная, наследственная монархия. В чем он видит ее преимущество? Она гарантирует централизованное управление, единство государства, мир и порядок в нем, а народу «беспечалие» и «блаженство». В лице абсолютного монарха страна имеет «стража и защитника, и сильного поборника закона, ... ограду и обережение ... от внутренних и внешних опасностей», «пристанище и защиту каждого человека».

Одна из наиболее популярных у российских ученых - идея правового государства.

Главной задачей государствоведения как науки, по мнению *Александра Дмитриевича Градовского* (1841-1889), является изучение не формы государства, а задач, связанных с самой его деятельностью¹. Монархия как правильная государственная форма со всеми правами и преимуществами императорской власти, соответствует и конституционным принципам разделения властей, свободы и защиты граждан законами. Однако принцип разделения властей, «необходимый во всякой форме правления», по его мнению, не предполагает образования трех или двух суверенных органов власти, с особыми функциями: «во всяком государстве какое-либо учреждение сосредотачивает в своих руках всю полноту верховной власти». Такой полнотой верховной, прежде всего законодательной властью в России обладает власть императора, что делает остальные власти подзаконными.

Начала «правильного государственного устройства», как полагает Градовский, были намечены еще в «Наказе»

¹ *Градовский А.Д.* Начала русского государственного права (тома 1-3) // Сайт Конституции Российской Федерации: Дореволюционные труды по русскому государственному праву [Электронный документ] – Режим доступа – <http://constitution.garant.ru/science-work/pre-revolutionar/3988988/>

Екатерины II: «Начало, по которому государственная власть не уничтожает личность гражданина, но признает ее целью своих попечений; начало, по которому гражданин подчиняется одному закону, ограничивающему его свободу только там, где она сталкивается с интересами целого общества или другого частного лица; начала, по которым равное подчинение всех граждан законам, исходящим от верховной власти, делает невозможным произвол одного лица над другим, хотя бы это лицо должностное». Он считал, что общественные установления укоренятся и разовьются только тогда, когда человеческая личность будет обеспечена в своих элементарных правах. Россия должна исходить во всех областях жизни (в том числе и в правовой сфере) из разумного сочетания как новых, модернизирующих, так и охранительных начал.

Впервые в российском государствоведении *Борис Николаевич Чичерин* (1828-1904) проанализировал достоинства и недостатки представительных органов правления¹. Он оценивал их как «огромный

шаг в общественной жизни», где политическая свобода получает форму, «гораздо более соответствующую требованиям государства». Существо народного представительства им виделось в господстве общего блага над частными целями, участия граждан в государственных делах, выражении их мнения. «Это — орган большинства, выражение свободы и орган власти»². Его преимущество в том, что «права и интересы граждан находят здесь высшее обеспечение», обеспечивается «ограждение свободы от произвола», «правильная организация» общественного мнения, общественных потребностей, контроль общества над государственным управлением. Гарантии права и свободы должны дополнять независимый суд, местное самоуправление. «Представительные учреждения служат лучшей

¹ Зорькин В.Д. Чичерин / Отв. ред. П.С. Грацианский. – М.: Юрид. лит., 1984.

² Чичерин Б.Д. О народном представительстве // Городское управление. – 2003. - № 5. – С. 2-6.

политической школой и для народа. Главное обсуждение вопросов развивает в народе политическую мысль, политические способности граждан, общественное мнение достигает надлежащей зрелости». Народное представительство, пишет далее автор работы, приносит государству значительные выгоды, обеспечивая твердые гарантии права, пробуждая общественную самодеятельность, когда «на помощь правительству приходит здесь целое общество».

Власть, по Чичерину, всегда нуждается в нравственной поддержке народа, а она невозможна без свободы личности. Личность он рассматривает как «корень и определенное начало всех общественных отношений». Ее духовная природа состоит в свободе — прирожденном праве человека, источнике всех прав. Со свободой связано гражданское равенство или равенство перед законом, ставшее основой гражданского общества в европейских государствах. Основным правилом гражданской свободы стало «то, что все, что не запрещено, то дозволено, в силу естественно принадлежащей человеку свободы».

В государстве идея человеческого общества, считал Чичерин вслед за Гегелем, достигает высшего развития. Государство, по его учению, это союз свободного народа, связанного законом в одно юридическое целое и управляемое верховной властью для общего блага. Основными началами, элементами государства являются: власть, закон, свобода и цель. Государство, этот «верховный человеческий союз», призвано устанавливать и охранять нормы права, удовлетворять все материальные и духовные интересы общества. Граждане, обладая политической свободой, должны стать участниками, особенно через представительные учреждения, государственной власти. Без политической свободы, утверждал ученый, личная свобода лишена гарантии: «Пока власть независима от граждан, права их не обеспечены от произвола...».

Владимир Матвеевич Гессен (1868-1920) считал, что



«современным государством является только демократическое государство», облеченное в форму либо конституционной монархии, либо представи-

тельной республики¹. «Истинно демократическое, правовое государство, — писал ученый, — не может не быть парламентарным, ибо парламентаризм является высшей формой, венцом конституционного режима». По его мнению, правовое государство с представительными учреждениями осуществляет двоякую функцию: законодательствует («государственная власть является творцом положительного права») и управляет («в пределах им же самим создаваемого права»). При этом господствующая законодательная власть «не может быть ограничена законом», ей подчинены правительственная и судебная власти, ограниченные действующим положительным правом. «Правовое государство в своей деятельности, в осуществлении правительственных и судебных функций связано и ограничено правом, стоит под правом, а не вне и над ним». Гессен подчеркивал: такое государство предполагает взаимную связанность правом как государственной власти, так и его граждан. «Государство, в лице своей правительственной власти, так же подчинено закону, как каждый в отдельности гражданин». Произвол и несправедливость — одно и то же явление, считал ученый.

Таким образом, Гессен трактовал правовое государство, в строгом смысле слова, как парламентский строй на началах последовательного демократизма. Подзаконность государственной власти он считал выражением начала обособления властей, а его следствием — «правомерный характер отношений между гражданами и властью», «политическую правоспособность гражданина».

Павел Иванович Новгородцев (1866-1924) в правовом

 государстве видел воплощение общественного идеала². Его нравственным источником считал «стремление к единому и обязательному для всех

¹ Гессен В.М. Основы конституционного права (издание 2-е) // Сайт Конституции Российской Федерации: Дореволюционные труды по русскому государственному праву [Электронный документ] – Режим доступа – <http://constitution.garant.ru/science-work/pre-revolutionar/5148630/>

² Новгородцев П.И. Избранные труды. – М.: РОССПЭН, 2010.

правовому порядку», осознание абсолютной ценности личности. По его мнению, с конца XIX века, когда правовое государство вступило на путь социальных реформ, государство постепенно лишается своего прежнего величия, заявляет об ограниченности своих сил и вызывает к факторам нравственным, — «к воздействию общественного мнения, к благотворному влиянию воспитания, к деятельности частных обществ и организаций». Новое государство призвано превратить сословное общество в гражданское, построенное на началах равной правоспособности. Важным принципом правового государства станет сочетание личных, групповых, классовых интересов во имя общего блага, его признаком — солидарность власти с народом, воплощение в государственной жизни начал справедливости.

Следующей ступенью правового идеала, полагал Новгородцев, является задача не только обеспечить равенство и свободу граждан, «солидарность и единство с другими, но и в отношении к ним государства: сделать право основанием государственной жизни, подчинить праву и государственную власть».

Природа государственного властвования, по мнению  *Сергея Андреевича Котляревского* (1873-1939), «может быть понята только на фоне гораздо более широком, чем тот, который в состоянии дать изолированная наука о государстве»¹. Основой власти, гает ученый, является сознание зависимости, бесконечно укрепляемое «одновременным переживанием у массы людей». Принуждение при этом «играет ничтожную роль». Во власти есть не только зародыш полного порабощения, но она способна стать великой культурно-этической ценностью, и в этом качестве — предпосылкой правового государства, обеспечить высокий уровень правосознания в обществе.

Другой предпосылкой правового государства Котляревский называет «равноправие» права и государства, их

¹ Котляревский С.А. Избранные труды. – М.: РОССПЭН, 2010.

самостоятельное значение. Это — «две стихии государства», где право не самоцель, но «есть лишь хорошо понятая политика государственной власти». Итак, с одной стороны, государство — «единственный создатель права», а с другой — «сама государственная власть, создавшая эти нормы, им повинуются». Государственное, а, следовательно, народное благо требует, по его мнению, пределов правового ограничения государственной власти, ибо слабость власти есть смертный грех государства, который менее прощается его руководителям, чем жестокость и произвол.



Трактовку государства как «правовой организации народа, обладающей во всей полноте своей собственной, самостоятельной и первичной, т. е. ни от кого не заимствованной властью» давал *Богдан Александрович Кистяковский* (1868-1920)¹.

Природу правового государства, по Кистяковскому, отличают две основные черты: в нем власть ограничена и подзаконна; здесь как некоторые органы власти, так и сам правовой порядок организуются при помощи самого народа. Такое государство — это «правовой союз народа, который находит свое завершение в органах власти».

Поскольку власть — основной признак государства, его выражение, то наиболее типичным признаком власти в государстве, основанном на господстве права, является ее безличность. «В современном правовом государстве господствуют не лица, а общие правила или правовые нормы». Иначе — в правовом государстве все отношения властвования выражаются и закрепляются в правовых нормах, а лица, облеченные властью, подчинены этим нормам так же, как и лица, не имеющие власти. Здесь власть не должна являться и не является, согласно Кистяковскому, самобытной силой, могущей хоть в каких-либо случаях действовать несогласно с правом или вне его сферы. Господство права, его действие и сила в правовом государстве не зависят от господствующих политических направлений в стране и в праве.

¹ *Кистяковский Б..А.* Избранное (в 2 ч.). – М.: РОССПЭН, 2010.

Ко всем признакам власти, полагал ученый, — престижу, обаянию, авторитету, традиции, привычке, силе, внушающей страх, следует присоединить еще один признак — «всякая власть должна быть носителем какой-нибудь идеи, она должна иметь нравственное оправдание». Это оправдание может заключаться или в величии и славе народа и государства, или в упрочении правопорядка, или в уровне жизни народа, удовлетворении его материальных и духовных нужд. «Как только власть теряет одухотворяющую ее идею, она неминуемо гибнет».

Государство, по *Владимиру Ильичу Ленину* (1870-1924), возникает с делением общества на классы, это — продукт непримиримости классовых противоречий¹. «Государство возникает там, тогда и



стольку, где, когда и поскольку классовые противоречия объективно не могут быть примирены»². Оно возникает как орган классового господства и угнетения одного класса другим, создает порядок, узаконивший это угнетение, умеряющий классовые столкновения. Государство есть особая организация силы, машина для поддержания господства одного класса над другим. Это господство не может обходиться без насилия. Таким образом, для Ленина являются малозначащими объективные потребности общества в государстве, в решении общенациональных, социальных задач. Не случайно он не вспоминает ни населения, ни территории государства.

Но Ленин идет дальше. Он пишет: «Сущность учения Маркса о государстве усвоена только тем, кто понял, что диктатура одного класса является необходимой ... для всякого классового общества вообще»³. Итак, сущность государства, по Ленину, независимо от формы — дикта-

¹ Ленин: революционер, мыслитель, человек: Полное собрание сочинений [Электронный документ] – Режим доступа – <http://leninism.su/works.html>

² Ленин В.И. Государство и революция: Учение марксизма о государстве и задачи пролетариата в революции // Полное собрание сочинений: Том 33. – 5 изд. – М.: Изд-во полит. лит., 1974. – С. 6.

³ Там же. – С. 35.

тура господствующего класса. Что такое диктатура? «Диктатура есть власть, опирающаяся непосредственно на насилие, не связанная никакими законами». Иными словами, государство у Ленина изначально антидемократическое, антиправовое — это лишь «особая организация силы», «диктатура господствующего класса».

Основываясь на выводах Маркса и Энгельса, Ленин доказывает: опыт Парижской коммуны подтвердил правоту классиков марксизма: 1) государственную машину в ходе пролетарской революции нужно разбить; 2) она должна быть заменена «более полной демократией» — уничтожением постоянной армии, полной выборностью и сменяемостью всех должностных лиц, а также уничтожением парламентаризма. Дополняет: «Выход из парламентаризма, конечно, не в уничтожении представительных учреждений и выборности, а в превращении представительных учреждений из говорилен в «работающие» учреждения; 3) «уничтожение паразита-государства». Ленин полагал: «пролетариату нужно лишь отмирающее государство», «лишь как особая организация силы».

В книге «Государство и революция» Ленин приходит к выводу: устранение «государства-паразита» требует его замены пролетарским социалистическим государством — орудием диктатуры рабочего класса и беднейшего крестьянства. Оно необходимо не для установления в обществе свободы. Ленин в восторге от энгельсовской идеи о несовместимости государства и свободы: «Когда становится возможным говорить о свободе, тогда государство, как таковое, перестает существовать».

Высшей, государственной формой диктатуры пролетариата, средством вовлечения трудящихся в политическую жизнь должна стать Республика Советов. Советская республика в ленинской трактовке сочетает в себе черты государственной и общественной организации, соединяет элементы представительной и непосредственной демократии.

2.4. Современные подходы к пониманию государства и государственного управления

Координаты современных подходов к пониманию государства и государственного управления весьма условны и ограничиваются в настоящее время, как правило, рамками конца XIX – начала XXI в. Их сложно классифицировать, поскольку представители могли принадлежать в разный период своей жизни и творчества к разным идеологическим течениям.

Исторически первой (условно) можно назвать концепцию административно-государственного управления, выдвинутую *Александром Франсуа Вивьеном* в «Очерках об администрации» (1845), попытавшемся разграничить государственную политику и государственное управление (администрирование). В дальнейшем эти идеи были развиты в трудах *Франка Гуднау*, *Вудро Вильсона*, *Макса Вебера*.

По Гуднау¹, политика – это влияние на политический курс государства путем создания партий из дан государства, участвующих в политическом процессе, а управление – обязанности ных лиц, которые реализуют, осуществляют данный политический курс.

В. Вильсон сконцентрировался на проработке проблематики функционального и структурного разграничения политической и административной деятельности². Управленческие функции, по его мнению, отличаются от функций государственной власти по ряду критериев. Вот почему, хотя политика устанавливает задачи для госслужбы, нельзя допускать, чтобы политика манипулировала чиновниками. Задача госслужащего – выполнить приказ

¹ Гуднау Ф.Дж. Политика и управление // Классики теории государственного управления: американская школа / Сост. – Д. Шафритц, А. Хайд. – М.: Изд-во МГУ, 2003. – С. 43-47.

² Вильсон В. Наука государственного управления // Там же. – С. 24-43.

под ответственность приказывающего, причем выполнить добросовестно и точно. Руководитель же (политик), эту ответственность отклонить не может, не имеет права, ибо подотчетен выбравшему его народу. Исходя из указанных соображений, функции госслужбы должны быть деполи-тизированы. Вместе с тем, заработная плата и карьера чиновника напрямую зависят от лояльности высших должностных лиц. Такая зависимость нередко делает госслужащего добросовестным исполнителем недобросовестной политической воли, что недопустимо в современном государстве. Чтобы нивелировать возможность политического манипулирования госслужащими, В. Вильсон предложил обособить бюрократию от политической власти законодательно, функционально, структурно.

М. Вебер определил отличительные критерии политической власти от государственной службы¹. Он



полагал, что политики и чиновники:

- имеют различный источник власти (народ для политиков и властно-политическая элита – для госслужащих);

- приобретают власть различным путем (политики – путем выборов, народного представительства, а чиновники – путем назначения на должность госслужбы);

- ответственны за различные сферы деятельности (политика – за разработку курса развития общества, госслужба – за качество реализации политики);

- подвержены различным формам контроля (общественный для политика и административный для чиновника);

- оцениваются по различным критериям (для политиков – соответствие деятельности воле избирателей, для госслужащих – соответствие установленным законам и предписаниям);

- применяют различные методы воздействия (политические и административные).

¹ Вебер М. Избранное: протестантская этика и дух капитализма. – М.: РОССПЭН, 2006.

В рамках данного направления исследователи обращают внимание больше на внутреннюю организацию деятельности государства, принципы этического поведения государственных служащих. Зачастую в трудах первой половины XX в. обращается внимание на сближение методологии государственного управления и менеджмента (Ч. Барнард, Л. Гьюлик, Л. Урвик, А. Файоль).

Научным обоснованием роли государства в межгосударственном взаимодействии явились геополитические теории, сформировавшиеся в крупнейших государствах мира к рубежу XIX-XX веков: в Германии – К. Хаусхофер, Ф. Ратцель, К. Шмитт, О. Шпенглер, в Великобритании – Х. Дж. Маккиндер, Н. Дж. Спикмэн, в России – Н. Я. Данилевский, К. Н. Леонтьев, В. П. Семёнов-Тян-Шанский, П. В. Савицкий¹. Несмотря на очевидные кризисы геополитики на протяжении XX века она до сих пор остается значимым идеологическим компонентом, обеспечивающим и легитимирующим внешнеполитическую активность государств².

Одним из наиболее признанных системных подходов к анализу общественных процессов является структурный функционализм *Толкота Парсонса*³. Государство рассматривается им в качестве социального института – объективно необходимой формы социальной самоорганизации. Государство равноправно в системе других социальных институтов, что допускает обмен функциями между ними. Исходя из этой позиции в либеральной модели обществознания допускается исчез-

¹ Нуриддинов Р. Ш. Геополитика: Учеб. пособие. – Новосибирск: Изд-во СибАГС, 2009.

² Бжезинский З. Великая шахматная доска: господство Америки и его геостратегические императивы. – М.: АСТ, 2013; Бжезинский З. Америка и мир: беседы о будущем американской внешней политики / З. Бжезинский, Б. Скоукрофт. – М.: АСТ, 2013; Видал Г. Почему нас ненавидят? Вечная война ради вечного мира: Очерки и эссе. – М.: АСТ, 2003.

³ Парсонс Т. О социальных системах. – М.: Академический проект, 2002.

новение государства вообще в случае отсутствия (перераспределения) функций, которые оно должно выполнять (Ф. Хайек¹, М. Фридман²). Появляются более сильные гражданские силы – рынок, экономика, гражданское общество, которые берут на себя функции государства. Если экономические отношения являются базовыми для функционирования общества, а государство не имеет функций в экономике, встает вопрос о его ликвидации либо к сужению функций (исключительно карательные функции).

С появлением Советского государства, где собственность оказалась обобществлена, огосударствлена, экономическими кризисами капиталистического общества связано формирование новой экономической макроэкономической концепции – кейнсианства. Идеи *Джона Мейнарда Кейнса* о необходимости государственного вмешательства в экономику были реализованы в практике целого ряда государств и показали свою относительную эффективность в решении глобальных экономических кризисов в XX веке³.

Своеобразием отличаются и неоклассические экономические теории институционализма и новой институциональной теории, подчеркивающие значение экономики в рамках общей социальной системы, взаимовлияние социальных институтов. Современное общество является потребительским, где выбор не определяется исключительно рациональным образом, весьма часто принимаются неразумные решения («эффект (парадокс) Веблена»⁴). В развитие идей неоинституционализма



¹ Хайек Ф.А. Дорога к рабству. – М.: Астрель, Полиграфиздат, 2012.

² Фридман М. Свобода выбирать: наша позиция / М. Фридман, Р. Фридман. – М.: Либеральная миссия, 2006.

³ Кейнс Дж.М. Общая теория занятости, процента и денег: избранное. – М.: Эксмо, 2007.

⁴ Веблен Т. Теория праздного класса. – М.: URSS, 2011.

развиваются теория «общественного выбора»¹ и конституционная экономика².

В XX веке одними из наиболее популярных стали идеи демократии, с одной стороны, формирование теорий демократии было связано с политической традицией, с другой – явилось реакцией на события века, изобиловавшего недемократическими режимами разной природы. Демократия как идея свойственна государственно-правовому и философско-политологическому дискурсу. Вместе с тем, в XX в. наиболее актуальными стали вопросы формирования и функционирования избирательных систем (В. Парето, Дж. Ролз, М. Каплан), защиты прав человека и гражданина, потребителей, меньшинств (Х. Арендт, Д. Горовитц), формирования системы общечеловеческих ценностей (Ф. Хайек, Р. Даль, К. Поппер, Ф. Фукуяма), участия населения в политическом процессе (Й. Шумпетер, С. Липсет, Ю. Хабермас, Р. Дарендорф), формирования и реализации политического интереса,  политического курса, политических партий и ли-деров (Г. Моска, М. Дюверже, Ж. Блондель, Г. Алмонд, С. Верба, Д. Истон, Г. О’Доннелл).

«Новый государственный менеджмент» вырос из практики реформирования общественного сектора ряда англоязычных государств (Новой Зеландии, Австралии, Великобритании) в 1980-х гг., обрел широкую популярность в США после выхода в свет книги Д. Осборна и Т. Гэблера «Обновленное правительство», после чего его идеи стали активно использоваться и в странах с переходными и развивающимися экономиками³. «Новый государственный менеджмент» не представляет собой какую-то единую концепцию. Скорее, это объединение предложений относительно

¹ *Бреннан Дж.* Причина правил: конституционная политическая экономия / Дж. Бреннан, Дж. Бьюкенен. – СПб.: Экономическая школа, СПбГУЭиФ, 2005.

² *Конституционная экономика* / Г.А. Гаджиев, П.Д. Баренбойм, В.И. Лафитский и др. – М.: Юстицинформ, 2010.

³ *Осборн Д.* Управление без бюрократов: Пять стратегий обновления государства. – М.: Прогресс, 1997.

реформирования государственного управления вокруг идеи приближения менеджмента в общественном секторе к методам, принятым в бизнес-среде:

- повышение прозрачности бюджетов, с привязкой затрат к результатам деятельности, а не к используемым ресурсам;

- активное включение организаций общественного сектора на основе сети контрактов в процессы предоставления государственных услуг;

- трансформация процесса предоставления государственных услуг, упрощение административных процедур;

- создание конкурентной среды поставщиков услуг;

- проведение политики защиты конкуренции;

- стандартизация качества и доступности предоставляемых государственных услуг.

Существенную поддержку идей «нового государственного менеджмента» оказали международные организации – Всемирный банк (основан в 1945 г., среди основных направлений деятельности – проблемы бедности, снабжения продовольствием, борьба с коррупцией, экономическая политика и проблемы задолженности развивающихся стран, проблемы экономического роста, налогообложения, задолженности, глобализация, урбанизация)¹ и Организация экономического сотрудничества и развития (основана в 1961 г.)². Вторая половина XX века прошла под флагом «консультантократии», когда ведущие (развитые) государства мира через направление своих представителей либо обучение интеллигенции развивающихся государств непосредственно либо силами международных организаций формировали политические курсы развивающихся государств. Для России период «консультантократии» определяется 1990-ми годами.

¹ *Всемирный банк*: официальный сайт [Электронный документ] – Режим доступа – <http://www.worldbank.org/eca/russian/>

² *Организация экономического сотрудничества и развития*: официальный сайт [Электронный документ] – Режим доступа – <http://www.oecd.org/>

Альтернативой концепции «нового государственного управления» можно рассматривать идею «надлежащего (хорошего) управления» (good governance), реализуемую в 2000-е годы при участии Организации объединенных наций и иных международных организаций¹. В основе идеи следующие положения:

- открытость – государство и иные общественные институты должны работать открыто;
- участие – активизация участия в принятии государственных решений всех заинтересованных сил;
- подотчетность – обеспечение ясности и ответственности государственных и общественных институтов;
- эффективность – реализуемые политики должны быть эффективны, обязательна оценка последующего эффекта;
- слаженность – обеспечение согласованности реализуемых политик.

Традиционное прочтение марксистских идей о государстве в XX веке было дополнено различными неомарксистскими трактовками, где государство предстает как источник манипуляции общественным сознанием (функция государства из экономики перемещается в идеологию). Так, по Антонио Грамши², необходимо развивать, интеллектуально возвышать массы, донести «высокие» достижения культуры до народных масс, популяризировать их, превращая тем самым в основу для практической деятельности.

Наконец, развитие международной интеграции политической, экономической, социальной сферы привело к формированию целого ряда теорий глобализма и антиглобализма:

¹ Красильников Д.Г. Современные западные управленческие модели: синтез new public management и good governance / Д.Г. Красильников, О.В. Сивинцева, Е.А. Троицкая // *Ars asministrandi*. – 2014. - № 2. – С. 45-62.

² Грамши А. Искусство и политика (в 2 тт.). – М.: Искусство, 1991.

- глобалистики (в основе которой исследования – доклады Римского клуба, основан в 1968 г.), в центре изучения которой оценка степени влияния социально-экономических, географо-экологических и демографических факторов на развитие социально-экономических отношений, окружающей среды¹;

- мир-системного анализа *Фернана Броделя*² и *Иммануила Валлерстайна*³;

- теорий зависимости *Рауля Пребиша*⁴, *Теотониу дус Сантуса*⁵, *Самира Амина*⁶ и др.

Развитие теории государственного управления продолжается.

Выводы

Формирование представлений о государстве и государственном управлении соответствует периоду формирования первых государств. В социально-философской мысли прошлого активно обсуждались проблемы идеального государства, эффективных технологий управления, противодействия коррупции и другим негативным явлениям, свойственным государственному управлению.

С развитием практики государственного управления расширяется спектр направлений исследований – методы и способы государственного управления, роль государства

¹ *Печчеи А.* Человеческие качества. – М.: Прогресс, 1080; *Пределы роста: Доклад по проекту Римского клуба «Сложное положение человечества»* / Д.Х. Медоуз и др. – М.: Изд-во МГУ, 1991; *Медоуз Д.Х.* Пределы роста: 30 лет спустя / Д.Х. Медоуз и др. – М.: Академкнига, 2008; *Пестель Э.* За пределами роста. – М.: Прогресс, 1988.

² *Бродель Ф.* Материальная цивилизация, экономика и капитализм, XV-XVIII вв. (в 3 тт.). – М.: Весь мир, 2011.

³ *Валлерстайн И.* Миросистемный анализ: Введение. – М., 2006.

⁴ *Пребиш Р.* Периферийный капитализм: есть ли ему альтернатива? – М.: Издательство Института Латинской Америки РАН, 1992.

⁵ *Сантус дус Т.* Структура зависимости // Скепсис: Научно-просветительский журнал [Электронный документ] – Режим доступа – http://scepsis.net/library/id_2297.html

⁶ *Глобализация сопротивления: борьба в мире* / Отв. ред. – С.Амин, Ф. Утар. – М.: Едиториал УРСС, 2004.

в регулировании общественных отношений, участие в принятии государственных управленческих решений, представительство интересов в системе государственного управления.

Контрольные вопросы и задания

1. Сравните идеальные модели государства Платона, Аристотеля, Цицерона, Макьявелли.
2. Проведите сравнительный анализ идей китайских легистов и Николо Макьявелли.
3. Охарактеризуйте образ государства как «Левиафана» (по Гоббсу).
4. Сравните идеи о разделении властей Локка, Монтескье, Канта.
5. Сравните идеи марксизма, ленинизма и неомарксизма.
6. Охарактеризуйте причины появления движений глобалистов и антиглобалистов.

Библиографический список

Основная литература

1. *Атаманчук Г.В.* Теория государственного управления. – М.: Омега-Л, 2010.
2. *Жириновский В.В.* Современная история политических и правовых учений / В.В. Жириновский, Н.А. Васецкий. – М.: Изд-во СГУ, 2013.
3. *Глазунова Н.И.* Система государственного и муниципального управления. – М.: Проспект, 2010.
4. *Халиков М.И.* Система государственного и муниципального управления. – М.: Флинта; МПСИ, 2008.
5. *Чиркин В.Е.* Система государственного и муниципального управления. – М.: Норма, 2009.

Дополнительная литература

1. *Василенко И.А.* Государственное и муниципальное управление. – М.: Юрайт, 2010.
2. История политических и правовых учений: Электронная хрестоматия: Автор-составитель М.Н. Грачев. – [Электронный

документ] – Режим доступа
<http://grachev62.narod.ru/hrest/content.htm>

3. *Мухаев Р.Т.* История политических и правовых учений / Р.Т. Мухаев. – М.: Юрайт, 2013.

4. *Охотский Е.В.* Теория и механизмы современного государственного управления. – М.: Юрайт, 2013.

5. *Сморгунов Л.В.* Государственная политика и управление (в 2 ч.). – М.: РОССПЭН, 2006-2007.

3. Понятие и происхождение государства

План

- 3.1. Понятие государства.
- 3.2. Признаки государства.
- 3.3. Происхождение государства.

3.1. Понятие государства

Приходится констатировать, что многие века государственности, несмотря на войны, революции, другие общественные драмы глобального и локального масштабов, так и не прояснили в должной мере сущность государства, его место и роль в жизнедеятельности людей. Не утихает дискуссия о сущности государства. Государство нередко рассматривается как собственность тех политических сил или лиц, которые в нем владеют в данный момент властью. Немало пишется о государстве и как о структуре благоденствия, которая якобы обязана каждому человеку принести добро. Сегодня современные неoinституционалисты видят сущность государства в поддержании «правил игры» в различных сферах жизнедеятельности общества.

Необходимо понимать, что государство представляет собой многомерное явление, которое в сознании и жизни людей, общества отражается разными гранями (аспектами) в зависимости от той его стороны, которая связана с конкретным вопросом, отношением, процессом, поведением, действием и т.д. Причем каждое проявление государства имеет смысл, поскольку оно несет в себе что-то от его сущности.

! ● *Государство* — это властно-политическая организация, обладающая суверенитетом, специальным аппаратом управления и принуждения, и уста-

навливающая правовой порядок на определённой территории.

Государство, прежде всего, предстает перед каждым человеком в качестве формы общества. Оно повязано системой общественных отношений людей, соучаствует в их сознании, поведении и деятельности, способствует организации жизни, в том числе экономической, на определённой (своей) территории. Государство объединяет людей, проживающих на известной (очерченной государственными границами) территории и обеспечивает их взаимодействие между собой. В это взаимодействие вовлекаются самые разнообразные ресурсы, средства, предметы природы и общества, но государство связано с взаимодействием людей и через них организует и регулирует производственные, обслуживающие, образовательные и иные процессы.

Государство - это территориальная организация людей, что имеет принципиальное значение. Во-первых, тем самым преодолеваются родоплеменные («кровные») взаимосвязи, и они заменяются на сугубо общественные. Во-вторых, создается структура, которая выступает (по идее!) нейтральной по отношению к национальным, религиозным и социальным признакам разных людей. Исторически государство ведет к новому сообществу людей.

Вся специфика, имеющая сущностное значение, состоит здесь в том, что государство особым, юридическим способом объединяет людей, формой чего выступает институт гражданства. К сожалению, он до сих пор не получил того авторитета и поддержки, которых заслуживает. Ведь институт гражданства в юридическом (правовом) смысле выравнивает людей между собой, делает их по отношению к государству (его законам и механизмам их защиты) равноправными. Формируются предпосылки для свободного развития и самореализации человека, ибо укрепляется его статус, который даже в худшем случае как-то гарантируется государственной властью. Институт

гражданства, как правовой связи человека с конкретным государством, фиксирующий определенные обоюдоответственные отношения, служит важным основанием для рассмотрения любых вопросов государственного управления.

В силу того, что государство объединяет людей, проживающих на его территории, в том числе лиц без гражданства, а также иностранцев (граждан других государств), оно объективно выражает общие для всех, «святые», интегрированные потребности, интересы и цели жизнедеятельности своего сообщества людей. История знает немало примеров противного, когда по вине бездарных правителей или по злему их умыслу государства противостояли своим гражданам, что, как правило, не способствовало их долговечности, и они разрушались.

Постоянная (сопровождающая историю государства) проблема заключается в том, чтобы на каждом этапе развития отыскивать ту «золотую середину», которая бы, с одной стороны, обеспечивала права и свободы человека, давала простор его активности и творчеству, а с другой - вводила в общество определенное организованное начало, упорядочивала деятельность индивидуумов. Государство не решает проблемы, как часто кое-кому кажется (оно само ничего не производит), а создает и поддерживает в «работоспособном» состоянии организационные и правовые условия для решения проблем, на которые направляются усилия всего общества, людей, занятых производством материальных, духовных и социальных продуктов. Если говорить обобщенно, для государства важно, в первую очередь, видеть, что такое национальные интересы его народа, какова их связанность и взаимозависимость с интересами народов мирового сообщества, и делать все необходимое для их практического осуществления.

Следующий момент, придающий государству особый статус в обществе, заключается в том, что именно (и только) через его структуры и механизмы формируется и закрепляется всеобщая воля, придающая государственным установлениям обязательный характер. Государство по-

средством своих органов принимает законы и другие нормативные акты (правила поведения) и обеспечивает их проведение в жизнь всеми находящимися в его распоряжении методами, в том числе административными и уголовно-правовыми. Можно сказать, что государству принадлежит легитимная монополия на законодательствование и принуждение при его реализации.

Конечно, существуют проблемы и противоречия. В выявлении общей воли, в трактовке решений, принятых простым большинством (даже посредством референдумов), в распределении общей властной воли «по горизонтали» и «по вертикали», в соотношении общей воли и свободы личности, в адекватности общей воли общественным потребностям и интересам, в осуществимости этой воли и по многим другим аспектам. Тем не менее, несмотря на все трудности и относительность многих механизмов и форм волеизъявления, в системе законодательства, формируемой государственными органами, содержится определенная доля общей воли, и развитие демократии в том-то и состоит, чтобы эта доля расширялась и наполнялась содержанием, отражающим потребности и интересы людей, их идеалы и ценности.

Сущность государства определяется также тем, что для обеспечения реализации своих целей и функций оно создает и поддерживает в определенном объеме и состоянии свой аппарат - совокупность людей (с соответствующими средствами), профессионально занятых выявлением общих потребностей, интересов, целей и воли, институциональным закреплением последних и проведением государственно-правовых установлений (норм) в жизнь. Этот аппарат имеет сложную структуру и разнонаправленную деятельность. Одна его часть обслуживает законодательствование, исполнение законов и судебную защиту граждан, т.е. связана с государственным управлением в функциональном его понимании, другая - поддерживает внутреннюю (правопорядок) и международную устойчивость и безопасность государства, его взаимоотношения с мировым сообществом.

Состояние аппарата, его связанность с обществом или отчужденность от общества, его объем и иерархическое построение, качество персонала и многие другие параметры имеют решающее значение для самого государства, общества и государственного управления.

В виде формы общества государство выступает одновременно структурой и механизмом общественного самоуправления. Наверное, каждый согласится с тем, ибо такова реальность, что государственно-правовые институты создаются обществом для ведения общественных проблем и люди, которые занимают любые посты в государстве, воспитываются обществом и выдвигаются туда тоже им. Государство «идет» от общества и призвано обслуживать его потребности, интересы, цели и волю. Следовательно, государственно-правовые институты, по крайней мере в демократическом государстве, являются институтами самого общества и подлежат его ведению. Государство должно иметь только те институты, которые необходимы обществу и несут ему благо, и организовывать их таким образом, чтобы они вовлекали в свое формирование и функционирование возможно большее число граждан. С этой точки зрения открытость государства обществу и степень вовлечения граждан в процессы его деятельности характеризуют в главном развитость государства как демократического и правового общественного института.

И еще об одном моменте, отличающем именно государство, нельзя не сказать. Государство представляет собой объединенное им общество людей в качестве целостности («закрытой» структуры) на мировой арене во взаимоотношениях с другими странами и народами. Через государство устанавливаются и поддерживаются дипломатические отношения, заключаются и исполняются международные договоры и соглашения, создаются региональные и мировые организации и союзы, унифицируются и защищаются права и свободы людей. Формирование открытых обществ усиливает интеграционные связи между народами, что повышает роль государств (их органов) в

налаживании международного сотрудничества и укреплении мирового правопорядка.

Таким образом, государство олицетворяет собой сложное образование, воспроизводящее и содержащее в себе много общественного и одновременно оказывающее большое влияние на состояние и развитие общества. Между государством и обществом существуют прямые и обратные связи, идет взаимообмен информацией и деятельностью. Коротко говоря, государство есть публичная и легитимная (нормативно выраженная) властная сила общества. Можно добавить, организованная сила общества, но властная сила потому и является таковой, что она организована.

☑ На сегодняшний день нет единой точки зрения на определение понятия «государство». Единственный международный правовой акт – Конвенция Монтевидео о правах и обязанностях государств 1933 года¹, в котором закреплены четыре признака государства как субъекта международного права:

- постоянное население;
- определённая территория;
- собственное правительство;
- способность к вступлению в отношения с другими государствами.

Вместе с тем, в литературе выделяются, кроме данных, еще и другие признаки, которые отличают государство от других общественных институтов.

3.2. Признаки государства

Признаки любой вещи являются свойствами данной вещи, образующими ее качественную, а не количественную сторону. Признак вещи не может существовать вне и

¹ Конвенция Монтевидео о правах и обязанностях государств (неофициальная публикация на англ. яз. на сайте проекта «Документы Тайваня») - [Электронный документ] – Режим доступа - <http://www.taiwandocuments.org/montevideo01.htm>. Россия, как и СССР, к данной конвенции не присоединялась.

помимо самой вещи. Признаки позволяют не только отличить вещь от иных, сходных с нею или не сходных, вещей. Они помогают более наглядно, предметно-вещественно, осязаемо раскрыть содержательную, сущностную и функциональную стороны вещи. Эти общие методологические положения вполне применимы и к государству.

Многообразие государств не позволяет придать какому-либо из признаков важнейшее значение, с развитием государств сами их признаки также развиваются, видоизменяются. Вместе с тем, можно выделить как основные (изначально присущие государствам), так и дополнительные (появившиеся в ходе развития государства) признаки.

1. *Публичная власть*. Термин «власть» означает способность влиять в нужном направлении, подчинять своей воле, навязывать ее подвластным, осуществлять над ними господство. В государстве такие отношения устанавливаются между населением и особой когортой (слоем) людей, которая им управляет. Иначе их еще называют чиновниками, бюрократией, управленцами, политической элитой и т.п.

Власть политической элиты носит институализированный характер, т. е. осуществляется посредством органов и учреждений, объединенных в единую иерархическую систему. Механизм государства, являющийся материальным выражением государственной власти, позволяет обеспечить нормальную жизнедеятельность общества. К важнейшим частям его относятся законодательные и исполнительные органы. Правительства меняются, а учреждения сохраняются, за исключением случаев уничтожения государства в результате захвата или гражданской войны. Вследствие своей институализированности (организованности) государство обладает относительной стабильностью.

Публичная власть особенно ярко показывает несоответствие, нетождественность государства и общества. При этом несколько не снижается научная значимость понятия государства как политической формы, способа организации общества в целом. Именно данный признак фиксиру-

ет деление общества на властвующих и подвластных, управляющих и управляемых. Одновременно сохраняет свою научную и практическую значимость деление элементов структуры общества по имущественным, идеологическим, религиозным, половозрастным, национальным, классовым, сословным, групповым основаниям.

Деление общества в связи с публичной властью на властвующих и властных, управляющих и управляемых не следует рассматривать как недостаток, дефект, болезнь общества, от которых необходимо поскорее избавиться. Этот признак не подводит к тому, чтобы понимать государство только и исключительно как добро или зло. И теоретически, и практически он раскрывает, насколько сложным, неоднозначным, противоречивым и даже трагическим может быть соотношение государства и общества. Общество может испытывать доверие или недоверие к институтам публичной власти. Более того, отношение общества к власти может принять самые радикальные революционные формы. И этому история дает немало примеров. Другими словами, государство, публичная власть могут отделить себя, например, от церкви, но никогда не сумеют отделить себя от общества, человека даже в состоянии крайнего отчуждения от своей социальной основы.

Публичная власть как признак государства называется публичной по следующим основаниям. Во-первых, она является предметно-институциональным воплощением, реализацией объективных общественных потребностей в государстве. Во-вторых, она выступает и действует всегда (даже на официальном уровне - монарх, президент, парламент, правительство, суд, армия, даже в случаях ошибки) от имени общества, народа, нации. В-третьих, по своему назначению, целям, задачам, функциям она действует, призвана действовать в интересах общества. В-четвертых, она открыта и доступна обществу в той или иной форме (политические партии, избирательные системы, общественные организации, общественные движения вплоть до революционных выступлений, восстаний и др.).

Отличительными признаками государственной власти в отличие от других видов власти (политической, партийной, религиозной, экономической, производственной, семейной и т. д.) являются, во-первых, ее всеобщность, или публичность, т. е. распространение прерогатив на всю территорию, на все население, а также то, что она представляет все общество в целом; во-вторых, ее универсальность, т. е. способность решать любые вопросы, затрагивающие общие интересы; в-третьих, общеобязательность ее указаний.

Устойчивость государственной власти, ее способность принимать решения и проводить их в жизнь зависят от ее легитимности. Легитимность власти означает:

а) ее законность, т. е. установление средствами и способами, которые признаются справедливыми, должными, правомерными, моральными;

б) ее поддержка населением;

в) ее международное признание.

Существует множество средств обеспечения легитимности власти, среди которых многопартийность, выборы, уход в отставку, референдумы и др.

Обеспечение публичной власти осуществляется не только за счет аппарата государства – системы государственных органов (органов управления), но и за счет так называемого аппарата принуждения – системы правоохранительных органов, армии, пенитенциарной системы, которые используют легальные способы государственного принуждения.

Основной признак – публичная власть

Дополнительные признаки – механизм государства (государственный аппарат), аппарат принуждения

2. Государство обладает *суверенитетом*. Суверенность государства означает его верховную власть на определенной территории. В каждом обществе могут действовать различные властные структуры (партийные, производственные, семейные и др.). Но высшей властью обладает лишь государство, и ее решения обязательны для

всех граждан, организаций и учреждений в данном обществе.

Суверенитетом обеспечивается высшая и полная законная власть над всем, чем располагает данное общество (землями и водами, недрами и воздушным пространством). Суверенитет обеспечивает независимость каждого общества. На современном этапе развития цивилизации независимость должна достигаться не самоизоляцией и автаркией, а взаимным сотрудничеством на основе баланса интересов, а не сил. Государство является главным выразителем суверенитета своего общества.

Государственный суверенитет — это неотчуждаемое юридическое качество независимого государства, символизирующее его политико-правовую самостоятельность, высшую ответственность и ценность как первичного субъекта международного права; необходимое для исключительного верховенства государственной власти и предполагающее неподчинение власти другого государства; возникающее или исчезающее в силу добровольного изменения статуса независимого государства как цельного социального организма; обусловленное правовым равенством независимых государств и лежащее в основе современного международного права.

Уважение суверенитета - основной принцип современного международного права и международных отношений, который закреплён в Уставе ООН¹ и других международных актах.

Основной признак – государственный суверенитет

Дополнительный признак – признание со стороны других государств и международных организаций, участие в международной деятельности

3. На своей *территории* государством осуществляется территориальное верховенство, совокупность высшей и единственной власти, которая является одной из неотъем-

¹ Устав Организации Объединённых Наций: подписан 26 июня 1945 г. - [Электронный документ] – Режим доступа - <http://www.un.org/ru/documents/charter/>

лемых частей государственности. Границами государственной территории устанавливаются пределы действия высшей государственной власти и издаваемых ею норм.

Состав государственной территории:

- суша — часть поверхности планеты, не покрытая водами, в пределах государственных границ;
- внутренние и территориальные воды;
- воздушное пространство - (тропосфера, стратосфера, ионосфера, а также значительная часть вышележащего пространства) в пределах государственных границ;
- недра - часть земной коры, расположенная ниже земной поверхности и дна водоемов до доступной глубины;
- иные территории в соответствии с юридической принадлежностью (космические корабли, воздушные и водные суда, посольства).

Государственная граница — линия и проходящая по этой линии вертикальная плоскость, определяющие пределы государственной территории (суши, вод, недр и воздушного пространства) страны, то есть пространственный предел действия государственного суверенитета.

Государственная граница устанавливается, как правило, на основе договоров между сопредельными государствами, а там, где территориальные воды государства соприкасаются с открытым морем, — внутренними законодательными актами прибрежных государств в соответствии с международным правом.

Территориальное разграничение между государствами осуществляется поэтапно, в ходе делимитации и демаркации границы.

Делимитация границы (лат. *delimitatio* — установление границ) — определение общего положения и направления государственной границы между сопредельными государствами путём переговоров.

Постановления о делимитации обычно являются составной частью мирных договоров или специальных соглашений об установлении или изменении государственных границ. В ходе делимитации договаривающиеся стороны составляют, как правило, по карте, без проведения

работ на местности, описание прохождения линии границы, которое может быть самостоятельной статьёй в самом договоре или в приложении к нему.

В соответствии с определённым в договоре положением линии границы она наносится на географическую карту, которая, как правило, является составной частью договора о делимитации границы и в этом качестве служит наглядным свидетельством о положении линии границы. Материалы делимитации служат основанием для последующего этапа определения границы — проведения её на местности (демаркации) путем обозначения ее специальными пограничными знаками.

В межгосударственной практике известны орографические, геометрические и географические государственные границы.

Орографическая граница — линия, проведённая по естественным рубежам с учётом рельефа местности, в основном по горному водоразделу и руслу рек.

Геометрическая граница пересекает местность без учёта её рельефа (минуя населённые пункты).

Географическая линия проходит через определённые географические координаты (может совпадать с параллелью или меридианом). Географические границы, проведённые по параллелям и меридианам, встречаются в Африке и Америке, где они устанавливались государствами-метрополиями для колоний.

☑ Согласно действующему закону о Государственной границе РФ, прохождение Государственной границы РФ обычно устанавливается¹:

- на суше - по характерным точкам, линиям рельефа или ясно видимым ориентирам;
 - на море - по внешней границе территориального моря Российской Федерации;
 - на судоходных реках — посередине главного фарватера¹ или тальвегу² реки;
-

¹ Закон РФ от 01.04.1993 N 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации» // Рос. газета, № 84, 4 мая 1993 г.

- на несудоходных реках, ручьях — по их середине или по середине главного рукава реки;
- на озёрах и иных водоёмах — по равноотстоящей, срединной, прямой или другой линии, соединяющей выходы государственной границы к берегам озера или иного водоёма;
- на водохранилищах гидроузлов и иных искусственных водоёмах - в соответствии с линией государственной границы, проходившей на местности до её затопления;
- на мостах, плотинах и других сооружениях, проходящих через реки, ручьи, озёра и иные водоёмы, — посередине этих сооружений или по их технологической оси независимо от прохождения государственной границы на воде.

В настоящее время международным правом запрещается насильственный захват территорий других государств, нарушение государственных границ, использование их территорий без согласования с ним.

Также закреплён принцип территориальной целостности и неприкосновенности государств.

Международное право допускает возможность (признаёт законными) изменения границ государственной территории лишь в строго определённых случаях:

- изменение границ государственной территории, произведённое на основе принципа самоопределения народов и наций;
- обмен, передача или уступка государственной территории, производимые добровольно и в интересах развития мирных добрососедских отношений между государствами.

Основной признак – территория

Дополнительные признаки – государственная граница

Таблица 2. Крупнейшие государства мира по территории

№ п/п	Название	Площадь, км ²

¹ Фарватер – судовой ход, безопасный в навигационном отношении и обозначенный на местности (карте) проход по водному пространству, характеризующийся достаточными глубинами и отсутствием препятствий для судоходства.

² Тальвег – линия, соединяющая наиболее пониженные участки дна реки.

1	Российская Федерация	17125187
2	Канада	9984670
3	Китайская Народная Республика	9598962
4	Соединённые Штаты Америки	9519431
5	Федеративная Республика Бразилия	8514877
6	Австралийский Союз	7686850
7	Республика Индия	3287590
8	Аргентинская Республика	2780400
9	Республика Казахстан	2724902
10	Алжирская народно-демократическая республика	2381740
11	Демократическая республика Конго	2345410
12	Королевство Саудовская Аравия	2149690
13	Мексиканские Соединённые Штаты	1972550
14	Республика Индонезия	1904556
15	Республика Судан	1886068

4. *Население.* Государство - это организация власти, субъектом и объектом которой является народ, населяющий территорию государства. Государство объединяет людей в единое целое, а принадлежность их к данному государству отражается понятием «гражданство» («подданство»). *Гражданство (подданство)* - это устойчивая правовая связь лица с данным государством, выражающаяся в их взаимных правах и обязанностях.

Государству свойственно объединение людей по территориальному признаку в один территориальный коллектив (граждане государства, население страны) и одновременное разделение его в целях оптимизации управления на меньшие территориальные коллективы (население областей, районов и т. п.).

Гражданство является одним из институтов конституционного права и обычно находит своё закрепление в конституции (основном законе) или конституционном акте государства и иных нормативно-правовых актах. Проявляется как взаимоотношение между государством и лицами, находящимися под его властью: государство признает и гарантирует права и свободы человека, защищает и покровительствует ему за границей; в свою очередь гражданин, безусловно, соблюдает законы и предписания госу-

дарства, выполняет установленные им обязанности. Совокупность этих прав и обязанностей составляет политико-правовой статус гражданина, отличающий его от иностранных граждан и лиц без гражданства.

Долгое время в монархических странах связь лица с государством выражалась в виде подданства, то есть непосредственно олицетворяла связь с монархом, а не с государством в целом. В настоящее время в большинстве монархических стран отказались от подобной концепции, и институт подданства был заменён на институт гражданства, хотя зачастую понятие подданства нередко употребляется для придания речи большей высокопарности и художественности, хотя фактически это неверно.

☑ Приобретение гражданства осуществляется несколькими способами:

- филиация – приобретение по факту рождения на основе одного или нескольких принципов *jus sanguinis* (по праву крови), *jus soli* (по праву почвы), по наследству;
- натурализация – вступление в гражданство лица по желанию (включая регистрацию, дарование гражданства, получение гражданства за инвестиции), порядок такого принятия в гражданство регулируется законодательством государства;
- оптация – выбор лицом гражданства при изменении границ государств;
- трансферт – переход населения какой-либо территории из одного гражданства в другое в связи с передачей территории, на которой оно проживает, одним государством другому.

На территории современных государств могут проживать:

- граждане данного государства;
- лица, имеющие множественное гражданство (бипатриды), при котором каждое государство может требовать от данных лиц выполнение их гражданских обязанностей;
- иностранные граждане (граждане иных государств), их статус определяется международными договорами и национальным законодательством;
- лица, не имеющие гражданства (апатриды).

К основным показателям, характеризующим население, относятся:

- численность и его динамика;
- интенсивность демографических процессов (рождаемость, смертность, естественный прирост, брачность);
- расселение (плотность, урбанизация, миграция);
- возрастно-половой состав и семейное состояние;
- уровень образования;
- расовый, языковой, этнический и религиозный состав;
- уровень социально-экономического развития, уровень жизни.

Государственный (официальный) язык — язык, за которым в том или ином государстве или в пределах иной юридически определённой территории законодательно закреплён самый высокий юридический статус в установленных законом случаях по сравнению с остальными языками, которые могут на данной территории использоваться. Язык также является одним из признаков (дополнительных) государства.

☑ Эксперты ЮНЕСКО в 1953 году предложили разграничить понятия «государственный язык» и «официальный язык»¹:

- государственный язык — язык, выполняющий интеграционную функцию в рамках данного государства в политической, социальной и культурной сферах, выступающий в качестве символа данного государства;
- официальный язык — язык государственного управления, законодательства, судопроизводства.

Эти два определения воспринимаются как разъяснительно-рекомендательные, не обязательные для всех стран.

Государство может признать в качестве государственно-го или официального один (Латвия, Франция, Украина) или несколько языков (Белоруссия, Бельгия, Индия, ЮАР). В некоторых государствах, помимо одного государственного

¹ Цит. по: *Дьячков М.В.* Миноритарные языки в полиэтнических (многонациональных) государствах. - М., 1996. - С. 85.

языка, могут существовать государственные (официальные) языки отдельных регионов (например, русский, украинский и крымско-татарский – в Республике Крым).

Одна из важнейших характеристик населения – религиозный состав, также может рассматриваться в качестве основы для выделения признака государства. В ряде государств в качестве официальных религий признаны православие (Греция), католицизм (Ватикан, Коста-Рика, Лихтенштейн), лютеранство (Дания, Исландия), англиканство (Англия в составе Великобритании), ислам в суннитской версии (Алжир, Афганистан, Мавритания, Пакистан), в шиитской версии (Ирак, Иран), буддизм (Бутан, Камбоджа, Лаос).

В ряде государств официальная религия была отменена недавно – в 2006 г. индуизм в Непале, лютеранство в 2000 г. в Швеции и в 2012 г. в Норвегии.

Если какое-либо учение является государственным, то государство принимает участие в финансировании организации, в той или иной степени влияет на кадровые вопросы (от прямого назначения религиозных лидеров до подтверждения статуса выбранных внутри организации), принимает законодательные акты, регулирующие внутреннюю деятельность организации, привлекает религиозных лидеров к участию в государственных структурах.

Основной признак – население

Дополнительные признаки – гражданство (подданство), государственный (официальный) язык, государственная (официальная) религия

5. *Правовая система* – юридический скелет государства. Государство, его институты, власть закреплены в праве и действуют, опираясь на право и правовые средства. Право возникает в силу одних и тех же объективных причин и потребностей одновременно с государством. В своем взаимодействии они образуют своеобразное единое целое – «государство-право», существуя и функционируя в этом взаимодействии неразрывно друг от друга.

Право является мощным регулятором общественных отношений. С помощью права государство упорядочивает

социальные связи, регулирует их и достигает тем самым желаемых целей и результатов. Государство создает нормы позитивного права, выражая тем самым в них свою волю, в демократических государствах данная воля совпадает с волей всего народа. Без государства позитивное право существовать не может, оно обеспечивается силой государственного принуждения и, как мы сказали, исходит от государства. Однако и без права государство тоже не может существовать. Статус государства, порядок образования и деятельности его органов и многие другие вопросы, без которых государство не может считаться таковым, регламентируются правовыми нормами.

Нельзя рассматривать правовую систему только как систему нормативно-правовых актов (система права), это и правовая культура, а также существующая в государстве система правоприменения.

Система права – как совокупность правовых норм, институтов и отраслей в их взаимосвязи – продолжает складываться под воздействием правовой культуры - системы ценностей, правовых идей, убеждений, навыков и стереотипов поведения, правовых традиций общества. Правовая культура общества зависит от уровня развития правового сознания населения, уровня развития правовой деятельности и уровня развития всей системы законодательства. Большое значение в этом имеет существующая практика реализации права.

Основной признак – правовая система

Дополнительные признаки – система законодательства, конституционный строй

6. К основным признакам государства является *бюджетно-налоговая система*.

Бюджетная система является частью системы государства и, по сути, представляет собой совокупность всех бюджетов, действующих на территории страны.

Таблица 3. Крупнейшие государства мира по численности населения, млн. чел.

1500		1900		2014		2050	
Название	Численность	Название	Численность	Название	Численность	Название	Численность
Индия	106,3	Китай	400	КНР	1368,8	Индия	1620,0
Китай	100,0	Индия	284,5	Индия	1261,8	КНР	1384,9
Франция	18,0	США	76,2	США	318,6	Нигерия	440,4
Мексика	16,0	Россия	71,2	Индонезия	252,8	США	400,8
Россия	14,7	Германия	56,4	Бразилия	203,2	Индонезия	321,4
Япония	11,3	Япония	43,8	Пакистан	187,9	Пакистан	271,1
Италия	11,0	Индонезия	42,7	Нигерия	178,5	Бразилия	231,1
Германия	9,0	Франция	40,5	Бангладеш	156,9	Бангладеш	201,9
Нигерия	9,0	Великобр.	35,4	Россия	146,2	Эфиопия	187,5
Бангладеш	8,8	Италия	32,5	Япония	127,0	Филиппины	157,1
Индонезия	7,8	Бангладеш	29,0	Мексика	119,7	Мексика	156,1
Египет	7,3	Польша	25,1	Филиппины	100,2	ДРК	155,3
Пакистан	7,0	Украина	24,9	Вьетнам	89,7	Танзания	129,4
Бразилия	6,8	Пакистан	19,7	Эфиопия	87,9	Египет	121,8
Перу	6,5	Южная Кор.	19,2	Египет	87,2	Россия	120,9

Данные: Википедия - https://ru.wikipedia.org/wiki/Список_стран_по_населению,
[https://ru.wikipedia.org/wiki/Население_стран_мира_\(прогноз\)](https://ru.wikipedia.org/wiki/Население_стран_мира_(прогноз))

Бюджетная система представляет собой совокупность отношений, возникающих между различными субъектами в процессе:

- формирования доходов и осуществления расходов бюджетов всех уровней системы и бюджетов государственных внебюджетных фондов, осуществления государственных и муниципальных заимствований, регулирования государственного и муниципального долга;

- составления и рассмотрения проектов бюджетов системы, их утверждения и исполнения, контроля за их исполнением.

Государственный бюджет — важнейший финансовый документ государства. Он представляет собой совокупность финансовых смет всех ведомств, государственных служб, правительственных программ и т. д. В нём определяются потребности, подлежащие удовлетворению за счёт государственной казны, равно как указываются источники и размеры ожидаемых поступлений в государственную казну.

Бюджетный процесс – это деятельность государства по формированию, рассмотрению, утверждению, исполнению бюджета, а также составлению и утверждению отчёта об его исполнении.

Основными принципами любой системы государственного бюджета можно назвать следующие:

- единство бюджетной системы;
- разграничение доходов и расходов между уровнями бюджетной системы государства;
- самостоятельности бюджетов;
- полноты отражения доходов и расходов бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов;
- сбалансированности бюджета;
- эффективности и экономности использования бюджетных средств;
- общего (совокупного) покрытия расходов бюджета;
- гласности;
- достоверности бюджета;

- адресности и целевого характера бюджетных средств.

Налоговая система – это совокупность налогов, устанавливаемых государственной властью, а также методы и принципы построения налогов. Принципы построения налоговой системы:

- всеобщность – охват налогами всех экономических субъектов, получающих доходы;

- стабильность – устойчивость видов налогов и налоговых ставок во времени;

- равнонапряженность – взимание соответствующего налога по одинаковым для всех налогоплательщиков ставкам;

- обязательность – принудительность налога; неизбежность его выплаты;

- самостоятельность субъекта в исчислении и уплате налога;

- социальная справедливость – установление налоговых ставок и налоговых льгот, ставящих всех примерно в равные условия.

Реализация принципов налогообложения в разных странах осуществляется с учётом особенностей развития, существующей социально-экономической ситуации.

Налоговая система любой страны включает различные виды налогов. В зависимости от объекта налогообложения, взаимоотношений плательщика налога и государства различают:

- прямые налоги – взимаются непосредственно с доходов или имущества хозяйственных субъектов и не могут быть легко переложены теми, кто по закону выплачивает налог государству, на других субъектов (подходный налог, налог на прибыль, налог на недвижимость и т.п.);

- косвенные налоги – устанавливаются в виде надбавок к цене товаров или тарифов на услуги. Они взимаются фактически с потребителя, хотя плательщиком налога государству выступает торговое или производственное предприятие (налог на добавленную стоимость; акцизы – налоги, включаемые в цену товаров массового потребления).

ния: соль, табак, спиртные напитки; таможенные пошлины; налог с продаж и др.).

Функционирование бюджетно-налоговой системы государства невозможно без использования соответствующей *денежной системы* – сложившегося исторически и закреплённого в национальном законодательстве устройства денежного обращения. Денежная система определяет денежный знак, имеющий хождение в государстве.

Денежная система связана с валютной системой. Основные элементы национальной валютной системы:

- национальная валюта;
- национальное регулирование международной валютной ликвидности;
- режим курса национальной валюты;
- национальное регулирование валютных ограничений и условий конвертируемости национальной валюты;
- режим национальных рынков валюты и золота;
- национальные органы, осуществляющие валютное регулирование.

Национальная валютная система базируется на национальной валюте. Национальная валюта – денежная единица страны.

По мере интернационализации хозяйственных связей на основе национальных валютных систем формируются механизмы межгосударственного регулирования международных и валютных отношений – мировая и региональная валютные системы.

В XX в. широкое распространение получили региональные валютные системы, объединяющие несколько государств, которые используют единую валюту.

Первые валютные союзы были образованы в середине XIX в. – они объединили Италию, Сан-Марино и Ватикан, которые согласовали совместное хождение и согласованную стоимость итальянской, сантамаринской и ватиканской лир; Францию, Монако и Андорру – в отношении французского и монегасского франка; Испанию и Андорру, согласовавших хождение испанской песеты.

Впоследствии валютные союзы объединили колонии Франции (индокитайский пиастр), Великобритании (западно-африканский фунт, восточноафриканские флорин и шиллинг). В годы второй мировой войны на территории оккупированных государств ходила оккупационная рейхсмарка.

Наибольшее развитие валютные союзы получили после второй мировой войны: франк КФА (Западно-Африканского экономического и валютного союза и Экономического сообщества стран Центральной Африки), австралийский и новозеландский доллары, южноафриканский рэнд, доллар США, английский фунт стерлингов, риялы Саудовской Аравии и Катара, восточнокарибский доллар, советский рубль). Помимо денежных единиц, используемых в обращении, возникли так называемые расчетные единицы – переводной рубль (1963-1992), специальные права заимствования (с 1969), ЭКЮ (1979-1998), сукре (с 2010).

В настоящее время наиболее широкое распространение получили совместные валюты – евро (с 1999), доллар США (с 1933), франки КФА (с 1945), восточнокарибский (с 1965), австралийский (с 1966), новозеландский доллары (с 1967), планируется создание второго восточноафриканского шиллинга (с 2015), халиджи (с 2013), эко (с 2020), алтына (с 2025).

Основной признак – бюджетно-налоговая система

Дополнительные признаки – бюджетная система, налоговая система, денежная система, валютная система, денежная единица (валюта)

7. *Государственные символы* дают представление о природе (сущности) государства, тех ценностях, которые оно придерживается.

Государственные символы устанавливаются конституцией государства, а их подробное описание и порядок использования определяются в специальном законе или ином акте общегосударственного значения. Государство имеет исключительное право на установление своих символов. Их установление кем-либо еще, помимо государ-

ства, - невозможно. Нарушение порядка использования государственных символов, а также неуважительное отношение к ним и, тем более, их осквернение влекут административное или уголовное наказание.

Наиболее традиционными символами государства являются государственный герб, государственный флаг, государственный гимн.

Государственный герб - официальная эмблема государства, изображаемая на печатях, бланках государственных органов, денежных знаках и других. Изучением гербов занимается определенная наука – геральдика¹.

Появление государственных гербов связано с переходом к использованию личных гербов глав государств в качестве официальной эмблемы войска, представителей главы государства в ходе переговоров с другими правителями. Переход к использованию личных гербов в качестве официальных, государственных был стремительным вследствие обширной военной практики XI-XIII веков. Геральдика сложилась как особый феномен европейской цивилизации, распространение герба в государственном управлении других стран связано с заимствованием европейского опыта, либо с его откровенным насаждением.

Государственный герб является основой для разработки гербов (эмблем) государственных органов.

Государственный (национальный) флаг — один из символов государства; представляет собой одноцветное или многоцветное полотнище различной формы с определенным соотношением сторон, прикрепленное с одной стороны к древку (или шнуру). На государственном флаге обычно изображаются: герб, его отдельные элементы или различные символические эмблемы, объясняемые (весьма условно) историческими событиями, государственным строем, географическим положением, экономикой страны, административным делением, преданиями, религиозными верованиями, традициями. Описание современного флага,

¹ *Веб-справочник по геральдике* - [Электронный документ] – Режим доступа - <http://geraldika.ru/>

так же, как и государственного герба, фиксируется в законодательном порядке в конституции страны. Специальные нормативные правовые акты регламентируют порядок подъема и спуска флага, его использования.

Наука о флагах, штандартах – вексиллология.

В целях обозначения статуса должностных лиц государства, как личный флаг используются штандарты. Кроме государственного флага многие государства используют специальные военный (военно-морской) и торговый флаги.

Государственный гимн — один из государственных символов, торжественное музыкальное или музыкально-поэтическое произведение, исполняемое в случаях, обычно предусмотренных специальным законом: прежде всего, при официальных празднествах, мероприятиях, церемониях и ритуалах; во время его исполнения может быть принято вставать и обнажать голову.

Гимн генетически восходит к молитве, религиозной песне, поэтому в нем обязательно присутствуют призывание, просьба. В качестве гимна во многих государствах используются как специально написанные произведения, так и исторические песни или музыкальные произведения.

Каждое государство устанавливает свои *национальные (государственные) праздники*. Это установленные законодательством государства особые, памятные дни, отражающие культурные, религиозные или иные общественные традиции, а также исторические события в жизни государства. Наиболее важными являются дни нации (национальной независимости). Государственные праздники во многих странах совпадают, поскольку имеют общие исторические основы, а также имеют международный статус. Праздники могут совпадать с официальными днями отдыха.

Праздник предполагает проведение торжественных мероприятий с участием глав государств, других официальных лиц государства.

Помимо государственных праздников могут быть установлены профессиональные праздники (в знак при-

знания заслуг представителей той или иной профессии),
памятные дни и дни воинской славы.

Таблица 4. Праздники и памятные дни России

Дата	Наименование	Статус
1 января	Новый год	Праздник
7 января	Рождество Христово	Праздник
25 января	День российского студенчества	Памятная дата
27 января	День полного освобождения советскими войсками города Ленинграда от блокады его немецко-фашистскими войсками (1944 год)	День воинской славы
2 февраля	День разгрома советскими войсками немецко-фашистских войск в Сталинградской битве (1943 год)	День воинской славы
15 февраля	День памяти о россиянах, исполнявших служебный долг за пределами Отечества	Памятная дата
23 февраля	День защитника Отечества	Праздник
23 февраля	День победы Красной армии над кайзеровскими войсками Германии (1918 год)	День воинской славы
8 марта	Международный женский день	Праздник
2 апреля	День единения народа	Праздник
12 апреля	День космонавтики	Памятная дата
18 апреля	День победы русских воинов князя Александра Невского над немецкими рыцарями на Чудском озере (Ледовое побоище, 1242 год)	День воинской славы
21 апреля	День местного самоуправления	Праздник
26 апреля	День участников ликвидации последствий радиационных аварий и катастроф и памяти жертв этих катастроф	Памятная дата
28 апреля	День российского парламентаризма	Памятная дата
1 мая	День Весны и Труда	Праздник
9 мая	День Победы	Праздник
9 мая	День Победы советского народа в Великой Отечественной войне 1941-1945 годов (1945 год)	День воинской славы
24 мая	День славянской письменности и культуры	Праздник
12 июня	День России	Праздник
22 июня	День памяти и скорби – день начала Великой Отечественной войны (1941 г.)	Памятная дата
29 июня	День партизан и подпольщиков	Памятная дата
7 июля	День победы русского флота над	День воинской

	турецким флотом в Чесменском сражении (1770 г.)	славы
10 июля	День победы русской армии под командованием Петра Первого над шведами в Полтавском сражении (1709 г.)	День воинской славы
28 июля	День Крещения Руси	Памятная дата
1 августа	День памяти российских воинов, погибших в Первой мировой войне 1914-1918 гг.	Памятная дата
9 августа	День первой в российской истории морской победы русского флота под командованием Петра Первого над шведами у мыса Гангут (1714 г.)	День воинской славы
23 августа	День разгрома советскими войсками немецко-фашистских войск в Курской битве (1943 г.)	День воинской славы
1 сентября	День знаний	Праздник
2 сентября	День окончания Второй мировой войны (1945 год)	Памятная дата
3 сентября	День солидарности в борьбе с терроризмом	Памятная дата
8 сентября	День Бородинского сражения русской армии под командованием М.И. Кутузова с французской армией (1812 г.)	День воинской славы
11 сентября	День победы русской эскадры под командованием Ф.Ф. Ушакова над турецкой эскадрой у мыса Тендра (1790 г.)	День воинской славы
21 сентября	День победы русских полков во главе с великим князем Дмитрием Донским над монголо-татарскими войсками в Куликовской битве (1380 г.)	День воинской славы
4 ноября	День народного единства	Праздник
4 ноября	День народного единства	День воинской славы
7 ноября	День согласия и примирения	Праздник
7 ноября	День проведения военного парада на Красной площади в городе Москве в ознаменование двадцать четвертой годовщины Великой Октябрьской социалистической революции (1941)	День воинской славы
7 ноября	День Октябрьской революции 1917 г.	Памятная дата
1 декабря	День победы русской эскадры под	День воинской

	командованием П.С. Нахимова над турецкой эскадрой у мыса Синоп (1853 г.)	славы
3 декабря	День неизвестного солдата	Памятная дата
5 декабря	День начала контрнаступления советских войск против немецко-фашистских войск в битве под Москвой (1941 г.)	День воинской славы
9 декабря	День героев Отечества	Памятная дата
12 декабря	День Конституции РФ	Памятная дата
24 декабря	День взятия турецкой крепости Измаил русскими войсками под командованием А.В. Суворова (1790 г.)	День воинской славы

При образовании любой социальной общности, в процессе её развития непременно встаёт вопрос о вознаграждении индивида за его труд на благо общности. Постепенно формируется социальная система поощрений, которая взаимно обусловлена мировоззренческой направленностью общества, его морально-нравственными идеалами, ценностями, нормами и убеждениями. При этом поощрения неразрывно связаны с взысканиями за противоположные качества, поступки граждан и социальных групп. Постепенно из совокупности поощрений формируется *наградная система государства*.

Даже находящаяся в зачаточном состоянии наградная система оказывает значительное влияние на формирование социальных ориентиров, развитая же наградная система является мощнейшим рычагом воздействия на социальные процессы, являясь их знаково-символическим выражением.

В частности, государственные награды Российской Федерации являются высшей формой поощрения граждан за выдающиеся заслуги в защите Отечества, государственном строительстве, экономике, науке, культуре, искусстве, воспитании, просвещении, охране здоровья, жизни и прав граждан, благотворительной деятельности и иные выдающиеся заслуги перед государством.

Государственными наградами являются: высшие звания Российской Федерации (звание Героя Российской Фе-

дерации, звание Героя Труда Российской Федерации), ордена Российской Федерации, медали Российской Федерации, знаки отличия Российской Федерации, почётные звания Российской Федерации¹.

Учреждает государственные награды и награждает ими Президент Российской Федерации.

Субъекты Российской Федерации также имеют собственные наградные системы.

Своеобразным символом государства являются *почтовые марки* – специальные знаки почтовой оплаты, выпускаемые и продаваемые национальными (и иными) почтовыми ведомствами и обладающий определённой номинальной стоимостью (номиналом). Марки служат для облегчения сборов за пересылку предметов (отправлений), осуществляемых почтой. Франкирование этим знаком, то есть маркирование отправления (наклейка на него марки), свидетельствует о факте оплаты услуг почтового ведомства (прежде всего — пересылки и доставки корреспонденции: писем, открыток и т. п.).

Обычно марка представляет собой листок бумаги небольшого размера, преимущественно прямоугольной формы, как правило, с зубцовкой и клеем, нанесённым на оборотную сторону. Помимо номинала, на марках может указываться наименование почтовой администрации, их выпускавшей; зачастую на ней изображены различные символы, декоративные элементы и рисунки.

Почтовые марки являются предметом коллекционирования.

Помимо почтовых существуют и *фискальные марки* (в том числе акцизные, таможенные, гербовые), используемые для оплаты различных государственных сборов.

В связи с развитием Интернета, информационных технологий среди государственных символов появился новый – *национальный домен верхнего уровня*, в иерархии

¹ Государственные награды Российской Федерации - [Электронный документ] – Режим доступа - <http://award.gov.ru/>

системы доменных имен (DNS) самый высокий уровень, выделенный для конкретного государства (страны).

☑ Первыми национальными доменами верхнего уровня были зарегистрированы домены США (.us), Великобритании (.uk), Израиля (.il) в 1985 году. Домен СССР (.su) был зарегистрирован 19 сентября 1990 г. (он до сих пор используется). Домен России (.ru) был зарегистрирован 7 апреля 1994 года.

В апреле-мае 2010 года появились первые нелатинские домены верхнего уровня - .рф (Россия), .имарат (ОАЭ), .ас-саудиа (Саудовская Аравия), .маср (Египет), в 2011 - .срб (Сербия), в 2012 - .каз (Казахстан), в 2013 г. - .укр (Украина). Использование иероглифов для обозначения доменов верхнего уровня в Китае началось с 2002 года (однако данные домены используются только внутри Китая, без разрешения ICAAN, Корпорации по управлению доменными именами и IP-адресами).

Наряду с традиционными факторами, отражающими особенности политической и экономической системы государства, его военную мощь, характеристики образа государства стали неотъемлемой частью перечня переменных, которые рассматриваются исследователями при изучении особенностей государственного управления. При этом необходимо отметить, что интерес к изучению образа государства является следствием развития проблемы *имиджа (образа) государства*, которая начиная с 1980-х годов получила не только научное, но и политическое наполнение: необходимость создания положительного или отрицательного образа государства, как перед другими государствами, так и перед населением государства.

Образ (имидж) государства - это исторически сформировавшийся комплекс объективных взаимосвязанных между собой характеристик государственной системы (экономических, географических, национальных, культурных, демографических и т.д.). Образ государства формируется как совокупность следующих трех групп факторов:

- условно-статичные факторы (природный потенциал, национальное и культурное наследие, нерегулируемые

геополитические факторы, исторические факты, имеющие значительное влияние на развитие страны, форма государственного устройства и структура управления);

- корректируемые условно-динамичные социологические факторы (социально-психологическое состояние общества, характер и принципы деятельности общественных объединений, формы общественно-политической интеграции, морально-нравственные аспекты развития общества);

- корректируемые условно-динамичные институциональные факторы (устойчивость экономики, правовое пространство, функции, полномочия и механизмы государственного регулирования, различных сфер общественной жизни, эффективность властной конструкции).

Одним из наиболее важных элементов образа государства являются особо ценные объекты национального наследия. В России – это архитектурный ансамбль Московский Кремль, государственные академические Большой и Малый театры, Московская консерватория им. П.И. Чайковского, Санкт-Петербургская консерватория им. Н.А. Римского-Корсакова, российские государственная и национальная библиотеки, МГУ им. М.В. Ломоносова, СПбГУ, Академия русского балета им. А.Я. Вагановой, государственные музеи (Исторический, Эрмитаж, Русский, им. А.С. Пушкина, Третьяковская галерея, Кунсткамера и др.).

Государственная (национальная) валюта также имеет символическое обозначение в виде *знака валюты* – буквы, лигатуры, монограммы, символа, иероглифа, сокращения или аббревиатуры, кода, который максимально кратко и уникально обозначает соответствующую валюту.

Основной признак – государственные символы

Дополнительные признаки – государственный герб, государственный флаг, государственный (национальный) гимн, государственные (национальные) праздники, наградная система государства, почтовые и фискальные марки, национальный домен верхнего уровня, образ

(имидж) государства, знак государственной (национальной) валюты

Необходимо обратить внимание, что в ряде случаев можно говорить об имитации соответствующих признаков государства, - особенно такая имитация характерна для виртуальных государств или так называемых микронаций – подобные государства существуют только либо в Интернет-пространстве (кибергосударства, такие как Лизбекистан¹, Аэрическая империя², Государство Прекрасного), либо не контролируют свою территорию, будучи своего рода протестом против нарушения каких-либо прав (Провинция Хатт-Ривер, Арамоана, Республика Конк³, Королевство геев и лесбиянок, Эстонская советская социалистическая республика, Республика Лакота⁴), имеют свою территорию, обладают практически полным перечнем признаков государства, но не признаны мировым сообществом (Силенд⁵, Филеттино⁶, Ланди), либо являются своего рода арт-проектами (Республика Ужупис, Свободный город Христиания⁷, Ладония).

¹ *Официальный сайт Лизбекистана* - [Электронный документ] – Режим доступа - <http://www.lizbekistan.com/index2.htm>

² *Официальный сайт Аэрической империи* - [Электронный документ] – Режим доступа - <http://www.aericanempire.com/>

³ *Официальный сайт Республики Конк* - [Электронный документ] – Режим доступа - <http://www.conchrepublic.com/>

⁴ *Официальный сайт Республики Лакота* - [Электронный документ] – Режим доступа - <http://www.republicoflakotah.com/>

⁵ *Официальный сайт княжества Силенд* - [Электронный документ] – Режим доступа - <http://www.sealandgov.org/>

⁶ *Официальный сайт коммуны Филеттино* - [Электронный документ] – Режим доступа - <http://www.comunefilettino.it/>

⁷ *Официальный сайт Христиании* - [Электронный документ] – Режим доступа - <http://www.christiania.org/>

3.3. Происхождение государства

Существует множество теорий происхождения государства, что обусловлено сложностью познания эволюции общества и государства, историческими особенностями развития общественного сознания, идеологическими и политическими установками, на которые опирались авторы соответствующих идей.

Теологическая теория восходит своими истоками к Древнему миру. Яркими представителями были Фома Аквинский, Аврелий Августин. Известно, что еще в Древнем Египте и Вавилоне возникли идеи божественного происхождения государства и права. В силу особых взглядов и воззрений части общества духовенству удавалось оказывать значительное влияние на формирование общественно-политической мысли и в последующие периоды развития человеческого общества. На рубеже XII–XIII вв. в Западной Европе развивается теория «двух мечей». Она исходит из того, что основатели церкви имели два меча. Один они возложили в ножны и оставили при себе. Ибо не пристало церкви самой использовать меч. А второй они вручили государям для того, чтобы те могли вершить земные дела. Государь, по мнению богословов, наделяется церковью правом повелевать людьми и является слугой церкви.

Фома Аквинский утверждал, что процесс возникновения и развития государства и права аналогичен процессу сотворения Богом мира. Религиозные учения о происхождении государства и права имеют хождение и поныне. Государство и право возникает по воле Бога. Монарх — наместник Бога на земле, и всякое посягательство на власть монарха есть посягательство на власть Бога и церкви.

Французский философ Жак Маритен (1882-1973) рассматривал в качестве источника суверенитета государства Бога, главными целями государства видел социальные и христианские идеалы. Соблюдение трех основных принципов интегрального гуманизма



— утверждение ценностей личности, совместное существование людей в стремлении к общественному благу, а также христианско-теистическая направленность, ведущая к экуменическому сближению верующих, с точки зрения Маритена, приведет к существованию общества, в котором наиболее полно смогут раскрываться способности личности, а также будет воплощаться человеческая свобода¹.

Патриархальная теория происхождения государства берет свое начало еще в Древней Греции. Родоначальниками ее считаются Аристотель, Конфуций. Среди заметных сторонников данной теории выделяются англичанин Р. Филмер (XVII в.) и русский государствовед Н. Михайловский. Патриархальная теория гласит, что государство происходит из семьи. Государство, по Аристотелю, является не только продуктом естественного развития, но и высшей формой человеческого общения. Оно охватывает собой все другие формы общения (семью, селения). В нем последние достигают своей конечной цели — «благое жизни» — и завершение. Государство возникает в результате роста семей. Рост семей есть результат запрета на инцест. Власть в семье в результате роста и объединения семей постепенно трансформируется сначала во власть главы рода, вождя племени, а затем — во власть государя, монарха.

В нем же находит свое завершение и политическая природа человека. Государственная власть, патриархальной теории есть не что иное, как продолжение отцовской власти. Власть государя, монарха — это патриархальная власть главы семьи. Патриархальная теория служила в Средние века обоснованием абсолютной («отеческой») власти монарха.

Договорная теория объясняет происхождение государства общественным договором — результатом разумной воли народа, на основе которого произошло добровольное объединение людей для лучшего обеспечения

¹ *Маритен Ж.* Человек и государство. — М.: Идея-пресс, 2000.

свободы и взаимных интересов. Эта теория получила свое первое обоснование в Древнем Китае, где ее представителем был Мо-цзы. Дальнейшее свое развитие эта теория получила в период перехода от феодального государства к капиталистическому. Наиболее известными представителями этой концепции являлись Г. Гроций, Т. Гоббс, Дж. Локк, Б. Спиноза, Ж. Ж. Руссо, Д. Дидро, А. Н. Радищев. Суть этой концепции в том, что первоначально люди находились в состоянии хаоса, войны всех против всех, и чтобы избежать взаимного уничтожения, люди собрались и договорились, что часть своих прав они передают государству, а государство взамен этого возлагает на себя обязательства по обеспечению благополучия своих граждан, защите их прав и свобод.

Сторонники этой концепции считают государство результатом юридического акта — общественного договора, который является порождением разумной воли народа, человеческим учреждением или даже изобретением. Поэтому данная теория связывается с механическим представлением о происхождении государства, выступающего как искусственное произведение сознательной воли людей, согласившихся соединиться ради лучшего обеспечения свободы и порядка.

Теория насилия зародилась еще в эпоху рабовладения. Ее представители считали, что государство возникает в результате насилия и завоевания. Более развернутое научное обоснование теория насилия получает в XIX–XX вв.

Ее смысл состоит в том, что возникновение частной собственности, классов и государства является результатом внутреннего и внешнего насилия, т. е. путем прямого политического действия. Государство продолжает быть органом угнетения только в тех странах, где еще не стерлись юридические различия между победителями и побежденными.

Наиболее характерные черты теории насилия изложены в работах Е. Дюринга, Л. Гумпловича, К. Каутского и др. Е. Дюринг считал, что основой общественного развития являются формы политических



отношений, а экономические явления — это следствие политических актов. Первоначальный фактор возникновения государства следует искать в непосредственной политической силе¹.

Общество, по мнению Е. Дюринга, состоит, по меньшей мере, из двух человек. Две человеческие воли как таковые вполне равны друг другу, и ни одна из них не может предъявить другой никаких положительных требований. При таком положении дела, когда общество состоит из двух равных лиц, неравенство и рабство невозможны. Для объяснения происхождения государства Е. Дюринг образно привлекает третьего человека, т. к. без него нельзя принимать решение большинством голосов, а без подобных решений, т.е. без господства большинства над меньшинством, не может возникнуть государство. По его мнению, собственность, классы и государство возникают как результат насилия одной части общества над другой.

Л. Гумплович является представителем теории внешнего насилия². Согласно этой теории государство образуется вследствие завоевания сильного племени более слабого. В итоге завоевания возникает рабство: одно племя, победившее в борьбе, становится господствующим; другое, потерпевшее поражение, теряет свободу и оказывается в положении рабов. Рабство, в свою очередь, ведет к появлению частной собственности и классов. С частной же собственностью связан и ею обусловлен переход от кочевого быта к земледельческому, оседлому быту.

Государственная власть, по Л. Гумпловичу, возникает из физической силы: господство племени, основанное в начале только на физическом преобладании над другим

¹ *Энгельс Ф.* Анти-Дюринг: Переворот в науке, произведенный господином Евгением Дюрингом - [Электронный документ] – Режим доступа - <http://esperanto.mv.ru/Marksismo/Antiduering/index.html>

² *Гумплович Л.* Основы социологии: Основания и основные понятия социологии. – М.: Либроком, 2010.

племенем, постепенно превращается в государство класса, опирающегося на экономическое могущество последнего.

К. Каутский также видит источник государства во внешнем насилии, войнах. Племя-победитель, по его утверждению, подчиняет себе побежденное племя, присваивает землю этого племени, а затем принуждает его систематически работать на себя, платить дань или подати. В результате такого завоевания возникает деление на классы, а принудительный аппарат, создаваемый победителями для управления побежденными, превращается в государство.

Психологическая теория государства и права возникла в середине XIX в. Широкое распространение получила в конце XIX — первой половине XX в.



Ее наиболее крупными представителями были Л. Петражицкий¹ и Г. Тард.

Ее сторонники определяют общество и государство как сумму психических взаимодействий людей и их различных объединений. Суть данной теории состоит в утверждении психологической потребности человека жить в рамках организованного сообщества, а также в чувстве необходимости коллективного взаимодействия.

Говоря о естественных потребностях общества в определенной организации, представители психологической теории считают, что общество и государство есть следствие психологических закономерностей развития человека.

Расовая теория берет свое начало еще в эпоху рабовладения, когда в целях оправдания существующего строя развивались идеи естественного деления населения в силу прирожденных качеств на две породы людей — рабовладельцев и рабов. Наибольшее развитие и распространение расовая теория государства и права получила в конце XIX — первой половине XX в. Она легла в основу фашистской политики и идеологии. Содержание расовой теории со-

¹ *Петражицкий Л.И.* Теория и политика права. – СПб.: Юридическая книга, 2011.

ставляли развиваемые тезисы о физической и психологической неравноценности человеческих рас, положения о решающем влиянии расовых различий на историю, культуру, государственный и общественный строй, о делении людей на высшую и низшую расы, из которых первая — создатели цивилизации, которые призваны господствовать в обществе и государстве, вторая — люди, не способные не только к созданию, но даже и к усвоению сформированной цивилизации. Их удел — слепое и беспрекословное повиновение. С помощью государства и права высшие расы должны господствовать над низшими.

Органическая теория. Представления о государстве как своеобразном подобии человеческого организма были сформулированы первоначально еще древнегреческими мыслителями. Платон, например, сравнивал структуру и функции государства со способностью и сторонами человеческой души. Аристотель считал, что государство во многих отношениях напоминает живой человеческий организм, и на этом основании отрицал возможность существования человека как существа изолированного. Образно свои взгляды он аргументировал следующим сравнением: как руки и ноги, отнятые от человеческого тела, не могут самостоятельно функционировать, так и человек не может существовать без государства.

Суть органической теории такова: общество и государство представлены как организм, и поэтому их сущность возможно понять из строения и функций этого организма. Все неясное в строении и деятельности общества и государства может быть объяснено по аналогии с закономерностями анатомии и физиологии.

Материалистическая (классовая) теория исходит из того, что государство возникло, прежде всего, в силу экономических причин: общественного разделения труда, появления прибавочного продукта и частной собственности, а затем раскола общества на классы с противоположными экономическими интересами. Как объективный результат этих процессов возникает государство, которое специальными средствами подавления и управления

сдерживает противоборство этих классов, обеспечивая преимущественно интересы экономически господствующего класса. Наиболее известные представители — К. Маркс, Ф. Энгельс, В. Ульянов-Ленин¹, Л.-Г. Морган.

Суть теории заключается в том, что государство явилось на смену родоплеменной организации, а право — обычаям. В материалистической теории государство не навязывается обществу извне, а возникает на основе естественного развития самого общества, связанного с разложением родового строя, появлением частной собственности и социальным расслоением общества по имущественному признаку (с появлением богатых и бедных), интересы различных социальных групп стали противоречить друг другу.

В складывающихся новых экономических условиях родоплеменная организация оказалась неспособной управлять обществом. Появилась потребность во властном органе, способном обеспечивать преимущество интересов одних членов общества в противовес интересам других. Поэтому общество, состоящее из экономически неравных социальных слоев, порождает особую организацию, которая, поддерживая интересы имущих, сдерживает противоборство зависимой части общества. Такой особой организацией стало государство.

Существует ряд иных теорий, которые подчеркивают значение отдельных факторов в эволюции государства:

- *либертарно-юридическая*, объясняющая появление и развитие государства как системы институциализации прав и свобод человека²;

- *патримониальная*, связывающая государство с обеспечением защиты прав собственников на землю;

¹ Ленин В.И. Государство и революция: Учение марксизма о государстве и задачи пролетариата в революции // Ленин В. И. Полное собрание сочинений. 5-е изд. Т. 33. М.: Издательство политической литературы, 1974. - С. 1-120.

² Нерсесянц В.С. Философия права. – М.: НОРМА, 2006.

- *ирригационная*, где государство рассматривается как необходимый механизм обеспечения глобальных ирригационных и строительных работ¹;

- *демографическая*, обуславливающая формирование государства за счет интенсивного роста населения²;

- *спортивная*, связывающая эволюцию государства с возникновением и развитием спорта и военного искусства³.

Выводы

Государство представляет собой властно политическую организацию, обладающую суверенитетом, специальным аппаратом управления и принуждения, и устанавливающая правовой порядок на определенной территории. Государство обеспечивает согласование воли всех его граждан.

Для государства свойственны специфические признаки: публичная власть, суверенитет, территория, население, правовая система, бюджетно-налоговая система, государственные символы.

В социально-философской мысли высказаны несколько теорий происхождения государства – теологическая, патриархальная, договорная, насилия, расовая, органическая, классовая и иные.

Контрольные вопросы и задания

1. Сравните определения понятия «государство», высказанные учеными прошлого.
2. Охарактеризуйте понятие «власть».
3. Сравните подходы к описанию суверенитета.
4. Охарактеризуйте признаки государства, выделенные в Конвенции Монтевидео.

¹ *Галеев К.* Теория гидравлического государства К. Виттфогеля и ее современная критика - [Электронный документ] – Режим доступа - http://sociologica.hse.ru/data/2012/01/25/1264323959/10_3_13.pdf

² *Крадин Н.Н.* Политическая антропология. – М.: Логос, 2004.

³ *Ортега-и-Гассет Х.* Избранные труды. – М.: Весь мир, 1997.

5. Охарактеризуйте содержание понятия «население» применительно к государству.

6. Охарактеризуйте режим Государственной границы, принципы ее демаркации и делимитации.

7. Проведите сравнение государственных символов различных государств мира, найдите сходства и различия, объясните их наличие

Библиографический список

Основная литература

1. *Атаманчук Г.В.* Теория государственного управления. – М.: Омега-Л, 2010.
2. *Глазунова Н.И.* Система государственного и муниципального управления. – М.: Проспект, 2010.
3. *Тихомиров Ю.А.* Государство = The state. – М.: Норма; ИНФРА-М, 2013.
4. *Чиркин В.Е.* Опыт зарубежного управления: (государственное и муниципальное управление). – М.: Юристъ, 2006.
5. *Чиркин В.Е.* Сравнительное государствоведение / В.Е. Чиркин. – М.: Норма, 2011.

Дополнительная литература

1. *Алябьева Т.К.* Теория и общественная практика происхождения государства. – М.: Изд-во МГОУ, 2012.
2. *Гомеров И.Н.* Государство и государственная власть: Предпосылки, особенности, структура. – М.: ЮКЭА, 2002.
3. *Государственное и муниципальное управление / С.Ю. Наумов и др.* – М.: Дашков и Ко., 2012.
4. *Кашанина Т.В.* Происхождение государства и права. – М.: Высшая школа, 2004.
5. *Попов Л.Л.* Государственное управление в России и зарубежных странах: административно-правовые аспекты / Л.Л. Попов, Е.В. Мигачева, С.В. Тихомиров; под ред. Л.Л. Попова. – М.: Норма; ИНФРА-М, 2012.

4. Форма государства

План

- 4.1. Проблемы типологии государства.
- 4.2. Форма правления.
- 4.3. Форма государственного (государственно-территориального) устройства.
- 4.4. Форма государственного (политического) режима.
- 4.5. Формы межгосударственного сотрудничества.

4.1. Проблемы типологии государства

Для познания сущности государства, создания его работающей теоретической модели важное значение имеет типология государства. Понятие «тип государства» выражает исторически изменяющуюся социальную природу государства; оно позволяет определить характер государства в разные исторические эпохи. Всем государствам одной исторической эпохи присущи одни и те же сущностные черты, порожденные сходными внешними условиями.

Таким образом, *исторический тип государства* можно определить, как совокупность наиболее существенных признаков, присущих государствам определенной исторической эпохи, общественно-экономической формации или цивилизации.

Вопросы типологии государства и права рассматриваются в двух аспектах — *формационном* и *цивилизационном*. На формационном подходе основывается марксистско-ленинская типология государства и права. В ее основе лежит категория «общественно-экономическая формация», которая определяется как исторический тип общества, основанный на определенном способе производства. Согласно формационной типологии, исторический тип государства определяется экономическим базисом, на котором основывается государство, т. е. интере-

сами того класса, который является господствующим (эксплуататорским) в данной общественно-экономической формации.

В рамках данного подхода выделяют три типа эксплуататорского государства: рабовладельческое; феодальное; буржуазное. Кроме них существует тип государства, в котором классовые противоречия сведены на нет, поскольку устранены эксплуататорские отношения между людьми (социалистическое или коммунистическое государство).

Рабовладельческое государство (характерное для Древнего Востока, Древней Греции и Рима) характеризуется следующими признаками:

- это первый исторический тип государства;
- экономическая основа — собственность рабовладельца на раба;
- рабовладельческие государства существовали в окружении «варваров», служивших им основным источником рабской рабочей силы;
- государство охраняет интересы рабовладельцев.

Второй исторический тип эксплуататорского государства — феодальное государство (характерное для средних веков) — характеризуется следующими признаками:

- экономическая основа - частная собственность феодалов на землю как главное средство производства;
- личная зависимость крестьян от землевладельцев-феодалов;
- государство охраняет интересы феодалов, сословные привилегии которых закрепляются в законе.

Капиталистическое (буржуазное) государство имеет следующие характеристики:

- оно защищает буржуазный строй и его основу — частную собственность на орудия и средства производства;
- является аппаратом власти, обеспечивающим эксплуатацию трудящихся;
- использует экономическое принуждение к труду.

Как считает ряд исследователей, для современных капиталистических государств уже не характерно господство «чистой» частной собственности, поскольку возрастает доля акционированной. Акционерами становятся и представители бывших неимущих классов. Следовательно, изменяется классовая основа общества, и капитализм перестает быть собственно капитализмом. Все большее значение приобретают право и законность, формируется реальное правовое государство. Расширяются социальные функции государства, растет уровень жизни населения.

Френсис Фукуяма рассматривал в качестве конечной точки социального развития именно буржуазное капиталистическое государство современного типа - либеральную демократию.

Социалистическое государство в марксистско-ленинской типологии представляет собой последний исторический тип государства. Его характерные черты:

- оно является орудием политической власти трудящихся (рабочего класса);
- государство поддерживает общественную ответственность на орудия и средства производства;
- не эксплуатируя других, государство перестает быть собственно государством и постепенно отмирает.

Достоинства формационной типологии:

- продуктивная идея делить государства на основе социально-экономических факторов, которые существенно влияют на общество;
- показывает поэтапность, естественно-исторический характер развития государства. Смена одного типа другим - процесс объективный, естественно-исторический, реализующийся в результате революций, более прогрессивный нежели предыдущий.

Недостатки формационной типологии:

- она во многом однолинейна, характеризуется излишней запрограммированностью;
- недооцениваются духовные факторы (религиозные, национальные, культурные).



Английский историк А. Тойнби предложил цивилизационный подход классификации обществ и государств, который учитывает не только социально-экономические условия, но и религиозные, психологические, культурные основы жизни и общества. Вся мировая история, по его мнению, насчитывает 26 цивилизаций – египетскую, китайскую, западную, православную, арабскую, мексиканскую, иранскую, сирийскую и др.¹



Сэмюэль Хантингтон выдвинул теорию «столкновения цивилизаций»: существует 8 цивилизаций — культурных объединений, состоящих обычно более чем из одного государства и существующих на протяжении тысячелетий – западная, исламская, индуистская, синская (китайская), японская, латиноамериканская, православная, африканская. Согласно Хантингтону, по мере усиления контактов между этими цивилизациями будут нарастать культурные конфликты².

Цивилизационный подход обосновывается идеей единства, целостности современного мира, приоритетом общечеловеческих ценностей, а цивилизация понимается как базирующаяся на разуме и справедливости совокупность материальных и духовных достижений общества, находящаяся вне рамок конкретных социальных систем. Целостность цивилизации обуславливается взаимодействием техники, социальной организации, религии и философии, причем первая определяет все остальные компоненты. Нетрудно заметить, что такой подход игнорирует важные положения исторического материализма о ведущей роли базиса по отношению к надстройке, о выделении способов производства и общественно-экономических формаций как ступеней общественного развития.

¹ Тойнби А.Дж. Постигание истории: Сборник. – М.: Рольф, 2001; *Он же*. Исследование истории: В 3 т. – СПб.: Изд-во СПбГУ, 2006.

² Хантингтон С.Ф. Столкновение цивилизаций. – М.: АСТ, 2003.

Достоинства цивилизационной типологии:

- выделены факторы культуры как существенные в определенных условиях;
- в связи с расширением количества духовных критериев, которые характеризуют именно особенности тех или иных цивилизаций, получается более «заземленная» типология государств.

Слабые стороны:

- недооцениваются социально-экономические факторы;
- по сути дела это типология не столько государства, сколько общества.

Иначе говоря, цивилизационный подход тоже не безупречен, не способен заменить подход формационный, но в определенном сочетании они, видимо, могут стать подходящей основой для научной классификации государств.

Классификация государств на типы не является всеохватывающей. В прошлом существовали и ныне есть немало так называемых переходных государств. Одни из них возникли в результате распада колониальной системы и двигались в своем развитии к одному из существующих типов (чаще всего к буржуазному), другие сочетали в себе признаки нескольких типов государств (например, скандинавские государства сочетают признаки традиционно буржуазного государства с ростками государства социалистического типа), у третьих возможно появление таких признаков и черт, которых нет ни у одного из известных типов государств.

В марксистской литературе переходным государствам уделялось мало внимания. Считалось, что переход от одного исторического типа государства к другому возможен только революционным путем, поэтому переходное государство рассматривалось как нечто временное и нехарактерное. В действительности же наиболее естествен и перспективен эволюционный путь развития государств, отсюда наличие переходных государств

вполне закономерно, и они могут существовать достаточно долго.

Форма государства выступает выражением сущности и содержания государства. Исследовать государство с точки зрения его формы — значит изучить его строение, его основные составные части, внутреннюю структуру, основные методы становления и осуществления государственной власти.

Под формой государства понимается организация государственной власти, выраженная в форме правления, государственного устройства и политического (государственного) режима.

4.2. Форма правления

Форма правления характеризует способ организации государственной власти, включающий в себя порядок образования и деятельности высших государственных органов, порядок взаимоотношений их друг с другом и с населением, степень участия населения в их формировании.

Форма правления исторически складывается в процессе борьбы и взаимодействия социальных и политических сил соответствующего общества.

Форма государственного правления позволяет уяснить:

Как создаются высшие органы власти и каково их строение?

Какой принцип лежит в основе взаимоотношений между высшими и другими государственными органами?

Как строятся взаимоотношения между верховной государственной властью и населением страны?

В какой мере организация высших органов государства позволяет обеспечивать права и свободы гражданина?

Уже Аристотель, вслед за Платоном, столкнувшись с самыми разными формами организации и осуществления государственной власти в Древнем мире, попытался разра-

ботать классификацию государств по критерию, кто и как правит в этих государствах, т.е. по критерию формы правления. Он выделил несколько форм правления: монархию, республику, деспотию, — положив в основу классификации способы образования органов государства, их соотношение, приемы осуществления государственной власти.

В современной теории государства рассматривают две формы правления – монархию и республику.

Монархия (лат. monarchia от др.-греч. Μοναρχία - «единовластие»: *μόνος* - «одиночный, единый» и *ἀρχή* - «управление, власть») - форма правления, при которой верховная государственная власть частично или полностью принадлежит одному лицу – монарху и, как правило, передаётся по наследству.

Свои истоки монархическая форма правления имела в той остаточной простой, социально не слишком расчлененной организации общества, которая появилась на рубеже IV–III тысячелетий до н. э., в итоге неолитической революции.

В этих раннеклассовых обществах организация власти осуществлялась на жестко централизованной основе, сверху вниз, была наиболее эффективной и понятной. Монарх назначал чиновника по управлению регионами или функциональными службами, те, в свою очередь, назначали более мелких руководителей работ.

Такая вертикальная иерархия власти позволила строить весьма эффективную форму правления, при которой земледельцы - общинники, ремесленники и другие члены этих раннеклассовых обществ - могли решать свои споры. Сам же монарх решал вопросы, связанные с организацией и осуществлением власти. Он советовался со своими чиновниками (советниками), среди которых были пророки, предсказатели, другие культовые служители.

Монархии, как форме правления, присущи четкие юридические признаки. Монарх персонифицирует государ-

ство, выступает во внешней и внутренней политике как глава государства. Монарху же приходится принимать решения по самым важным вопросам - государственным. Он обладает всей полнотой власти. Власть монарха верховна и суверенна. Он - высшая власть в государстве. Его власть объявлялась священной, наделялась религиозным ореолом. Она распространялась на все сферы жизни, в том числе и на судебную. Таким образом, власть монарха не знает ограничений и может распространяться на различные сферы государственной деятельности.

Монарх - свободный от ответственности. Он не несет конкретной политической и юридической ответственности за результаты своего правления, а за ошибки злоупотребления в государственном правлении отвечают его советники.

Историческими формами монархии были:

1. *Древневосточная монархия.* В государствах Древнего Востока значительную роль в общественной жизни играли отношения общественного строя, патриархального быта. Рабовладение носило коллективный или семейный характер, и только государственные рабы всецело принадлежали монарху. В большинстве случаев его власть ограничивалась элементами республиканского правления (советом знати или народным собранием, которые являлись пережитком родо-племенных отношений).

Примеры: города-государства Шумера, Древней Индии, китайские царства, Египет, Мидия, Персия

2. *Древнегреческая монархия,* особенности которой описали в своих трудах Платон, Аристотель и другие древнегреческие мыслители. Аристотель считал, что самая лучшая форма - монархия, трудно осуществима и встречается редко, ибо очень трудно найти необходимого для этого во всех отношениях хорошего человека. Древнегреческая монархия развивалась в пределах города-полиса, постепенно разрастаясь за счет близлежащих территорий и колоний в пределах Средиземного и Черного морей. Устройство Древнего Рима царской эпохи также можно рассматривать как вариант древнегреческой монархии.

Примеры: Афины до архонтов, Спарта, Коринф, Фивы, Рим в царский период

3. *Древнеримская монархия*, которая прошла в своем развитии два этапа: принципат и доминат. При принципате еще сохранялись формы республиканского правления и основные учреждения республики: сенат, консулы, преторы и народные трибуны, но существенной роли они не играли. В III в. н.э. устанавливается неограниченная монархия (доминат), управление государством переходит полностью в руки императора (а позднее и армии), порядок поддерживается при помощи административно-судебного и военного аппарата, значение сената снижается, он превращается из общегосударственного органа в городской.

4. *Раннефеодальная (варварская) монархия*. В условиях военной демократии князь (король), опираясь на дружину из выборного военачальника превращается в главу государства и начинает передавать верховную власть по наследству. Он начинает назначать должностных лиц в качестве своих наместников в округах, марках. С ростом территории государства, ростом бюрократического аппарата, разветвлением правящей династии происходит политическая децентрализация, на утверждение той или иной кандидатуры на монаршем престоле начинают влиять крупные феодалы. Верховная власть становится номинальной, постепенно начинается феодальная раздробленность.

Примеры: варварские королевства (вестготов, остготов, бургундов, франков, свевов, лангобардов, англосаксонские), Киевская Русь от Рюрика до Владимира Святославовича

5. *Вотчинная монархия*, в рамках которой осуществляется закрепление верховной власти за одним из крупных феодалов и его потомками, восстанавливается фактическое лидерство главы государства. С созданием вотчинной монархии начинается централизация и создание национального государства в союзе с мелкими и средними феодалами и с третьим сословием.

Примеры: Англия и Франция XII-XIII вв., российские княжества XII-XIV вв.

6. *Сословно-представительная монархия*, которая предусматривала участие сословных представителей в управлении государством, разработке и принятии законов. Эта форма монархии складывается в условиях политической централизации. Различные сословия были представлены в органах власти неравномерно, многие из подобных законосовещательных органов эволюционировали в современные парламенты.

Примеры: Речь Посполитая, Русское царство в XVI-XVII вв., Священная Римская империя

7. *Абсолютная монархия*, в которой вся полнота власти (государственной, а также духовной) юридически и фактически была сосредоточена в руках монарха.

Ряд государств в своем развитии избежал формирования абсолютной монархии (например, Англия и Великобритания), наиболее полный расцвет подобной монархии свойственен Франции, король которой Людовик XIV провозгласил известную формулу абсолютной монархии: «Государство – это я!».

При абсолютизме государство достигает наивысшей степени централизации, создаются разветвленный бюрократический аппарат, постоянная армия и полиция; деятельность органов сословного представительства, как правило, продолжается (в России созыв земских соборов был отменен после 1684 года при совместном правлении Ивана V и Петра I).

Примеры: Франция XV-XVIII вв., Россия XVIII в.

Элементы абсолютной монархии присутствовали в форме правления монархий XIX-XX веков, однако в настоящее время подобных монархий не существует. Все современные монархии являются ограниченными.

К современным монархиям относятся:

1. *Конституционная монархия*, в которой сам монарх ограничивает свои полномочия путем октроирования (дарования) конституции. Впервые октроирование было применено во Франции в 1814 году, когда Людовик XVIII подписал Конституционную хартию.

В настоящее время к конституционным монархиям могут быть отнесены – Королевство Бахрейн, Государство (султанат) Бруней-Даруссалам, Государство (эмират) Катар, Государство (эмират) Кувейт, Объединённые Арабские Эмираты, Султанат Оман, Королевство Саудовская Аравия, Королевство Свазиленд, Королевство Тонга.

Практически вся власть (исполнительная и законодательная) в данных государствах принадлежит монарху (а также членам его семьи), при наличии представительного органа его члены назначаются монархом, политические партии, как правило, запрещены.

2. *Парламентарная монархия* характеризуется основными свойствами:

- правительство формируется из представителей определенной партии, получивших большинство на выборах;

- лидер партии, обладающей наибольшим числом депутатских мест, становится главой государства;

- в законодательной, исполнительной и судебной власти монарха фактически отсутствует, она является символической;

- законодательные акты принимаются парламентом и формально подписываются монархом;

- правительство согласно конституции несет ответственность перед парламентом.

Парламентарные монархии – это Соединенное королевство Великобритании и Северной Ирландии, Королевство Нидерландов, Королевство Бельгия, Королевство Швеция, Королевство Испания, Япония, Королевство Таиланд, Королевство Лесото.

3. *Дуалистическая монархия*, в которой власть имеет двойственный характер, она разделена между монархом и парламентом. Монарх ограничен в осуществлении законодательной власти, однако может активно влиять на исполнительную власть.

Дуалистические монархии – это Иорданское Хашимитское королевство, Королевство Дания, Королевство Норвегия, Королевство Камбоджа, Княжество Лихтенштейн, Княжество Монако, Великое герцогство Люксембург.

Также особый характер имеют теократические монархии, где светская власть совмещена с духовной: Ватикан, Суверенный военный орден госпитальеров святого Иоанна Иерусалимского, Родосского и Мальтийского¹, Великобритания, Королевство Дания.

В формировании и управлении монархией зачастую участвует не только монарх – глава государства, но члены его семьи, которые принимают решение о наследовании престола (так называемые «*семейные монархии*» - Саудовская Аравия, Кувейт, Камбоджа).

Для некоторых монархий характерен выборный способ определения монарха (Ватикан, ОАЭ, Малайзия).

Республика сложилась исторически позднее монархии, поскольку формированию монархии способствовала организация родо-племенных связей. Первые государства, скорее всего, были ближе к монархиям, хотя и содержали некоторые т.н. «республиканские» черты – народное собрание, совместные формы голосования, принятия решений.

Республика (лат. *res publica* — «общее дело») - форма государственного правления, при которой все высшие органы государственной власти либо избираются на определенный срок, либо формируются общенациональными представительными учреждениями (например, парламентом), а граждане обладают личными и политическими правами. Важнейшей чертой республики как формы правления является выборность главы государства, исключающей наследственный или иной не выборный способ передачи власти.

История государственно-организованного общества знает несколько основных исторических форм республик:

¹ *Официальный сайт Мальтийского ордена* - [Электронный документ] – Режим доступа - <http://www.orderofmalta.int>. Орден рассматривается в качестве самого маленького по площади государства мира – 0,012 км² (расположен в двух зданиях в Риме).

1. *Древнегреческие республики*, ярким примером которых являются Афины, длительный период функционировавшие как демократическая республика. Особенности данного рода республик являлось сочетание прямых и опосредованных форм принятия государственных решений: уже древние Афины управлялись 9 архонтами и ареопагом, затем Советом 400 (500). Вместе с тем, как и в Афинах, так и более в других полисах преобладали аристократические республики (например, Фивы, Эфес).

2. *Древнеримская республика*, в которой соединились институты, олицетворявшие царскую власть (консулы), аристократию (сенат), и различные народные институты (народное собрание, народные трибуны). Ранняя история римской республики отмечена господством аристократии в лице патрициев, но уже в 494 г. до н.э. появились народные трибуны, избиравшиеся исключительно из состава плебса, а в 452 г. до н.э. была создана комиссия децемвиров, с 429 г. до н.э. плебеи получили возможность избираться на должности квесторов, с 300 г. до н.э. получили доступ в коллегии понтификов и авгуров, а с 287 г. до н.э. полностью объединились с патрициями в нобилитет.

В поздней Римской республике система управления государством была весьма сложной, усиливалось влияние военачальников (Гая Мария, Луция Корнелия Суллы), которые получили полномочия диктаторов, сформировался первый триумвират (Гай Юлий Цезарь, Гней Помпей и Марк Лициний Красс), в 63 г. до н.э. был раскрыт и подавлен заговор Катилины – насильственная попытка замены республиканского строя. Нараставшие противоречия привели к гражданской войне и формированию единоличного правления Цезаря, а затем и принципата.

3. *Средневековые республики*, первой из которых (и единственной сохранившейся до настоящего времени) является Светлейшая республика Сан-Марино¹, основанная в 201 г. н.э. «Коммунальное движение» было поддержано

¹ *Официальный портал Республики Сан-Марино* - [Электронный документ] – Режим доступа - <http://www.sanmarino.sm/on-line/home.html>

формирующимся третьим сословием, большинство вольных городов Средневековья и Нового времени имели торговую и ремесленную экономическую основу: ганзейские города, Новгородская и Псковская республики, Генуэзская, Венецианская, Дубровницкая республики. Республиками были и кантоны Швейцарии, получившие в XII-XIII вв. самостоятельность от империи Габсбургов, что привело к формированию в 1291 г. Швейцарской конфедерации. Существенной чертой городов-республик стало признание свободы граждан (за это они боролись с феодалами) и свободы рыночных отношений (как экономической основы данного государства).

Формирование современных республик началось в конце Средневековья и продолжается в настоящее время (в XX в. многие монархии перешли в форму республики - такие крупные, как Великая Цинская империя (Китай), Российская, Германская, Австро-Венгерская, Османская империи, королевства Исландия, Югославия, Португалия, Италия, Румыния, Болгария, Египет, Ирак, Иран; в последние годы в статус республики перешли Фиджи, Маврикий, Самоа, Непал).

Современным республикам свойственны следующие общие черты:

- реализация принципа разделения властей, четкое разграничение полномочий между органами государственной власти;
- выборность на определенный срок основных властных институтов – главы государства, парламента;
- установление юридической ответственности главы государства и других должностных лиц государства, высших органов государственной власти;
- развитие разнообразных форм участия граждан в управлении государством (демократия участия).

Наиболее существенные различия между современными республиками связаны с решением вопроса о подотчетности исполнительной власти, распределением ответственности за развитие государства между главой государства и

членами парламента, представляющими избравшее их население (граждан).

К современным республикам можно отнести:

1. *Парламентскую республику*. При соблюдении принципа разделения властей приоритет в организации государственного управления принадлежит парламенту, формируемому непосредственно населением через выборы (при этом не столь важен сам принцип организации избирательной системы – мажоритарный или пропорциональный, хотя более популярна пропорциональная система).

Парламент непосредственно отвечает за назначение правительства, которое может формировать, как политическая партия, получившая большинство на выборах депутатов парламента, так и коалиция политических партий.

Правительство ответственно перед парламентом, парламент имеет в отношении правительства контрольные полномочия. При политических кризисах велика вероятность частой смены правительства (например, в Италии).

Глава государства, как правило, президент, избирается парламентом (Албания, Израиль, Молдавия, Суринам) или одной из палат парламента (Маршалловы острова) либо специально образуемым выборным органом, включающим наряду с членами парламента представителей субъектов федерации (Федеральным Собранием в Германии, электоральной коллегией в Индии) или представительных органов регионов (в Италии, Тринидаде и Тобаго). В Австрийской республике, Ирландии, Монголии, Хорватии президент избирается непосредственно населением, но не обладает существенными полномочиями.

Президент, являясь главой государства, не возглавляет исполнительную власть, однако именно он обнародует законы, формально представляет кандидатуру главы правительства, имеет представительские (но ограниченные) полномочия.

2. *Президентскую республику*. Первая президентская республика в мире – Соединённые Штаты Америки. Первоначально, в ходе работы континентальных конгрессов 1774 и 1775 гг., вопрос о главе государства не ставился,

предполагалось, что основную роль в развитии государства должен играть законодательный орган, а исполнительная власть должна была быть подконтрольна законодательной. С такой же позицией выступил на филадельфийском конгрессе 1787 г. Джеймс Мэдисон (будущий четвертый Президент США). Вместе с тем, в годы войны за независимость выдвинулся харизматический генерал Джордж Вашингтон (будущий первый Президент США). Александр Гамильтон был сторонником британской модели государства, предлагал избирать пожизненно верховного правителя. В ходе последовавшей дискуссии был найден компромисс, президент стал независим от законодательной власти, становился главой исполнительной власти и, фактически, занял доминирующее положение в системе сдержек и противовесов.

Президентская республика соединяет в руках президента полномочия главы государства и главы правительства. Характерные черты:

- внепарламентский метод избрания президента и формирования правительства;
- ответственность правительства перед президентом, а не перед парламентом;
- более широкие, чем в парламентской республике, полномочия главы государства.

Последовавшее в начале XIX века освобождение от колониальной зависимости от Испании латиноамериканских колоний послужило историческим шансом для имплементации президентского института в системы государственного управления новых государств (Мексика, Венесуэла, Никарагуа). Аналогичная практика складывалась и в XX веке, особенно в 1960-е гг., когда от колониальной зависимости избавились африканские (Бурунди, Мозамбик, Нигерия, Судан, Танзания) и азиатские государства (Восточный Тимор, Индонезия, Йемен, Филиппины, Южная Корея).

Президента в президентской республике сопровождает, как правило, вице-президент (участвующий в осуществлении законодательной власти, а также заменяющий президента в случае неспособности последнего исполнять обязанности). Президент фактически и юридически контроли-

рует исполнительную власть, возглавляя правительство (либо назначая для этого иное лицо, снимая, тем самым, с себя ответственность за функционирование правительства).

3. *Суперпрезидентскую республику*. В президентской республике изначально президент наделен большим объемом полномочий, что дает возможность узурпировать власть, ликвидировать реальное действие принципа разделения властей.

Можно выделить следующие виды суперпрезидентских республик:

- президентско-монархическую – президенты возглавляют единственную разрешенную партию, являющуюся носителем официально провозглашенной обязательной идеологии (Аргентина при Хуане Пероне, Бразилия при Жетулио Варгасе, Гана при Кваме Нкруме, Заир при Мобуту-Сесе-Секу, Мексика при Порфирио Диасе, Португалия при Антониу Салазаре, Туркмения при Сапармураде Ниязове, Эритрея сегодня);

- президентско-милитарную – установленную в ходе военного переворота с провозглашением его руководителя главой страны (Аргентина в 1976-1983 гг., Бразилия при Кастану Бранку, Венесуэла при Сиприано Кастро, Хуане Винсенте Гомесе, Дельгадо Чалбо, Пересе Хименесе, Гаити при семье Дювалье, Греция эпохи «черных полковников», Доминиканская республика при Рафаэле Трухильо, Мали при Мусе Траоре, Нигерия при Якубу Говоне, Парагвай при Альфредо Стресснере, Чили при Пиночете, ЦАР при Бокассе).

4. *Полупрезидентскую (смешанную) республику*. Считается, что первой смешанной республикой была т.н. Веймарская республика (форма правления в Германии с 1919 по 1933 г.). При потенциально сильном рейхспрезиденте, избравшемся на прямых выборах, выбираемый населением рейхстаг (парламент) оказывал воздействие на кандидатуру рейхсканцлера (главу правительства), поэтому рейхспрезидент вынужден был назначать в качестве рейхсканцлера представителя партии большинства в рейхстаге. Несмотря на негативный опыт применения такой формы

республики (в 1933 году рейхспрезидент Гинденбург назначил рейхсканцлером Адольфа Гитлера), в ряде европейских, а впоследствии и в других странах, была реализована смешанная республика.

В 1958 году по инициативе Шарля де Голля во Франции был установлен режим Пятой республики - традиционный вариант полупрезидентской республики.

Особенности полупрезидентской республики:

- сочетание элементов президентской и парламентской республики, направленное на дальнейшее разделение властей: избранные непосредственно населением Президент и парламент (одна из палат парламента) совместно контролируют исполнительную власть в лице премьер-министра и правительства (совета или кабинета министров);

- глава государства (президент) определяет основные направления внутренней и внешней политики, согласуя их с правительством (то есть не может предложить какую-либо крайнюю меру), решения главы государства требуют дополнительной контрассигнации со стороны премьер-министра или профильного министра правительства;

- премьер-министр назначается президентом, как правило, не требуется утверждения этой кандидатуры парламентом (палатой парламента), однако премьер-министр представляет партию большинства (либо является представителем коалиции большинства);

- существенную роль в регулировании государственно-го строя играет конституционный совет или конституционный суд, разрешая противоречия между ветвями власти (в отличие от парламентской или президентской республик, где роль такого органа невелика).

Также можно утверждать, что президент в смешанной республике отвечает за долгосрочное, стратегическое развитие нации, а правительство – за решение текущих проблем экономической, социальной, финансовой политики.

Во второй половине XX в. опыт Франции был использован при формировании системы государственного управления Литвы, Польши, Португалии, Сербии, Словакии, Словении, Украины, Финляндии, Черногории. Вместе с

тем, разграничение полномочий между высшими органами государственной власти в каждом государстве имеет серьезные отличия.

5. *Исламскую республику.* Особый характер имеет форма правления ряда государств в силу религиозных традиций ислама. Будучи не теократическими монархиями (восходящими к принципам халифата), они, тем не менее, сохранили дополнительную власть, не объединенную с властью главой государства: власть исламского духовенства.

Глава государства – президент, избираемый парламентом (Пакистан) либо населением государства (Афганистан, Иран, Мавритания).

Наиболее строгая система исламской республики реализована в Иране, где президент, хотя и возглавляет исполнительную власть, ограничен в принятии ключевых решений, они принимаются с одобрения рахбара – высшего руководителя, который определяет общую политику государства. Рахбар является аятоллой, экспертом в исламе, назначается и освобождается от должности специальным органом – Советом экспертов-богословов. Рахбар дает одобрение на кандидатуру президента Ирана.

Существенную роль в государственном развитии Афганистана и Пакистана играет Совет улемов, который определяет кандидатуры на должность президента.

6. *Народную или советскую республику.* Особенности таких республик, сформированных в XX-XXI вв., являются:

- формальное и фактическое отсутствие разделения властей: исполнительные (исполнительно-распорядительные) органы формируются представительными органами (не только на высшем уровне государственного управления, но и на иных уровнях);

- формально, как правило, отсутствует единоличный глава государства;

- депутаты представительных органов ответственны перед избирателями и могут (формально) быть ими отозваны;

- заявляется народный (общенародный) характер деятельности государственных органов, они представляют большинство граждан.

Фактически в таких государствах осуществляется параллельное монопартийное руководство (в том числе при формальной многопартийности). Высшие государственные должности, как правило, занимают лица, возглавляющие монопартию.

Формирование как народных, так и советских республик началось в 1917-1920 гг. (Российская советская республика, Украинская народная республика, Баварская советская республика, Русская народная республика лемков, Лимерикский совет и т.п.), продолжилось в 1920-1940 гг. (Тувинская народная республика, Монгольская народная республика, советские социалистические республики в составе СССР, сам СССР), после второй мировой войны в 1940-е гг. (Югославия, Албания, Болгария, Румыния, Венгрия, КНДР, КНР), 1950-е гг. (Польша и Куба), 1960-1970-е гг. (Алжир, НДРЙ, Конго, Бенин, Бангладеш, Ангола, Лаос, Кампучия), в 2014 г. (Донецкая и Луганская народные республики).

В качестве самостоятельной формы правления, отличной от монархии и республики, можно выделить *джамахирию*. Идеология джамахирии, предложенная лидером Ливии Муаммаром Каддафи¹, предполагает отмену традиционных властных институтов и формирование народных комитетов и народных конгрессов, государство разделяется на самостоятельные коммуны. Попытка формирования джамахирии также предпринималась в Буркина-Фасо Томасом Санкарой.

4.3. Форма государственного (государственно-территориального) устройства

¹ *Сайт*, посвященный М. Каддафи - [Электронный документ] – Режим доступа - <http://www.kaddafi.ru/>

Второй традиционный элемент формы государства – форма государственного (государственно-территориального) устройства.

Форма государственного устройства - это ! территориальная организация государства, характеризующаяся соотношением государства в целом и его отдельных составных частей.

Форма государственного устройства показывает:

- из каких частей состоит внутренняя структура государства;

- какое правовое положение этих частей и каково взаимоотношение их органов;

- как строятся отношения между центральными и местными государственными органами;

- в какой государственной форме выражаются интересы каждой нации, проживающей на территории данного государства.

Традиционно выделяют *унитарные* и *федеративные* государства.

Унитарное государство - это единое цельное государственное образование, состоящее из административно-территориальных единиц, которые подчиняются центральным органам власти и признаком государственного суверенитета не обладают. Характеризуется следующими признаками:

- унитарное государство предполагает единые, общие для всей страны высшие представительные, исполнительные и судебные органы, которые осуществляют верховное руководство соответствующими местными органами;

- на территории унитарного государства действует одна конституция, единая система законодательства, одно гражданство. В нем функционирует единая денежная система, проводится обязательная для всех административно-территориальных единиц общая налоговая и кредитная политика;

- составные части унитарного государства (области, департамента, провинции) государственным суверенитетом не обладают. Составные части унитарного государства не имеют своих законодательных органов, самостоятельных воинских формирований и других атрибутов государственности. В то же время местные органы в унитарном государстве обладают известной, а иногда и значительной независимостью;

- в унитарном государстве все внешние межгосударственные сношения осуществляют государственные органы, которые официально представляют страну на международной арене;

- унитарное государство имеет единые вооруженные силы, руководство которыми осуществляется центральными органами государственной власти.

Унитарные государства могут быть централизованными и децентрализованными.

Централизованное унитарное государство предполагает контроль со стороны центральной власти всех уровней управления, включая местное самоуправление. Высокая степень централизации наблюдается в Алжире, Мальте, Монголии, Польши, Сингапуре, Таиланде, Туркменистане.

Ярким примером относительно децентрализованного государства являются государства с *автономиями*, при этом автономии могут иметь номинальный (формальный), политический и фактический характер:

- *номинальная (формальная) автономия* характерна для Грузии (Абхазия и Аджария), Узбекистана (Каракалпакия), Молдавия (Гагаузия), Сан-Томе и Принсипи, Украина (до 2014 года – Автономная республика Крым);

- *политическая автономия* реализована в Азербайджане (Нахичевань), Великобритании (Гернси, Джерси, Мэн), Греции (Афон), Дания (Фарерские острова и Гренландия), Италия (Валле-д'Аоста, Сардиния, Сицилия, Трентино-Альто-Адидже, Фриули-Венеция-Джулия), КНР, Панаме, Филиппинах (автономный регион Минданао);

- *фактическая автономия* представлена в Индонезии (Ачех, Папуа, Джокьякарта), Канаде (кри, Нунавут, Нунавик), Финляндия.

Для КНР, Финляндии характерны разноуровневые автономии, для ряда государств формирование автономий связано с компактным проживанием на территории автономии отдельных народностей (саамы в Саамском регионе Финляндии, казахи в Или-Казахском автономном округе КНР).

Современным унитарным государствам также характерна *широкая децентрализация*:

- в Великобритании в отношении отдельных исторических частей (кроме Англии): наиболее широкие полномочия предоставлены Шотландии (парламент которой был восстановлен в 1999 году), Северной Ирландии (Национальная ассамблея сформирована впервые в 1998 году), частично – Уэльсу (Национальная ассамблея сформирована в 1998 году);

- во Франции в отношении 27 регионов (областей), 101 департамента;

- в Италии в отношении 15 и 5 (упомянутых выше как автономии) областей и 110 провинций;

- в Испании (самая высокая степень децентрализации унитарного государства) – в отношении 17 автономных областей и 2 автономных городов.

Сильно децентрализованные унитарные государства – Испания, Италия, Шри-Ланка и ЮАР – также называют регионалистскими государствами, они имеют тенденцию к дальнейшей федерализации.

Федерация (лат. foederātiō — объединение, союз) - форма государственного устройства, при которой части федеративного государства являются государственными образованиями, обладающими юридически определённой политической самостоятельностью.

Поскольку каждая из федераций имеет существенные отличия от других, выделим общие для них черты:

- наличие двух систем государственной власти, которые взаимосвязаны друг с другом, их полномочия разграничены в основном законе;

- относительная независимость формирования государственных органов каждой из систем государственной власти;

- как правило, наличие двухпалатного парламента, одна из палат которого создана для представления интересов субъектов федерации, либо специального органа (органов), представляющего интересы субъектов федерации;

- как правило, существует двойное гражданство - федерации и субъекта федерации.

По особенностям правового статуса субъектов федерации можно выделить симметричные (США, Эфиопия) и ассиметричные федерации (Индия, Федеративная республика Бразилия).

По способу формирования выделяются конституционные и договорные федерации.

По особенностям формирования федерации бывают:

- территориальными (большинство);

- национально-территориальными (Россия);

- лингвистическими, основанными на языковом при знаке (Бельгия, Индия).

Федеративные государства имеют сложную структуру, помимо субъектов федерации они могут иметь в своем составе федеральные столичные округа (Канберра в Австралии, Бразилиа в Бразилии, Каракас в Венесуэле, Мехико в Мексике, Колумбия в США).

Таблица 5. Федерации мира

№ п/п	Название	Столица
1	Австралийский союз	Канберра
2	Австрийская республика	Вена
3	Антигуа и Барбуда	Сент-Джонс
4	Аргентинская республика	Буэнос-Айрес
5	Боливарианская республика Венесуэла	Каракас
6	Босния и Герцеговина, в том числе Федерация Боснии и Герцеговины	Сараево Сараево
7	Исламская республика Пакистан	Исламабад
8	Канада	Оттава

9	Королевство Бельгия	Брюссель
10	Малайзия	Куала-Лумпур
11	Мексиканские соединённые штаты	Мехико
12	Объединённая республика Танзания	Додома
13	Республика Индия	Нью-Дели
14	Республика Ирак	Багдад
15	Республика Кения	Найроби
16	Республика Палау	Нгерулмуд
17	Республика Союз Мьянма	Нейпидо
18	Республика Судан	Хартум
19	Республика Южный Судан	Джуба, Рамсель
20	Российская Федерация	Москва, Санкт-Петербург
21	Соединённые штаты Америки	Вашингтон
22	Союз Коморских островов	Морони
23	Федеративная демократическая республика Непал	Катманду
24	Федеративная демократическая республика Эфиопия	Аддис-Абеба
25	Федеративная республика Бразилия	Бразилиа
26	Федеративная республика Нигерия	Абуджа
27	Федеративная республика Германия	Берлин, Бонн, Карлсруэ, Лейпциг, Мюнхен, Кассель, Эрфурт
28	Федеративная республика Сомали	Могадишо
29	Федеративные штаты Микронезии	Паликир
30	Федерация Сент-Киттс и Невис	Бастер
31	Швейцарская конфедерация	Берн

В 1999 году в Канаде был образован Форум федераций¹, к которому, помимо Канады, присоединились Австралия, Бразилия, Эфиопия, Германия, Индия, Мексика, Нигерия, Пакистан, Швейцария. Программы Форума также ориентированы на Аргентину, Австрию, Бельгию, Мьянму, Италию, Кению, Ливию, Малайзию, Непал, Филиппины, Россию, Испанию, ЮАР, Шри-Ланку, Судан, Южный Судан, Тунис и Йемен.

В качестве самостоятельной формы государственного устройства можно рассматривать империю.

¹ Форум федераций - [Электронный документ] – Режим доступа - <http://www.forumfed.org/>

Империя (от лат. *imperium* - власть) – объединяющее разные народы и территории единое государство с единым политическим центром, играющее заметную роль в регионе или даже во всем мире.

Империи могут быть:

- теллурократическими, связанными с освоением материковых пространств, стремлением к присоединению сопредельных государств, колонизацией обширных сухопутных регионов, последовательным проникновением вглубь материкового пространства (Китайская, Российская империи);

- талласократическими, формирование которых происходит в связи с расположением у открытых водных пространств (морей, океанов), освоением этих пространств (Британская, Испанская, Португальская колониальные империи).

В настоящее время можно говорить о перерождении традиционных империй и сохранении их могущества (колониальные империи США и Великобритании¹).

4.4. Форма государственного (политического) режима

Форма государственного режима представляет собой совокупность способов и методов осуществления власти государством.

Термин политический режим — производный от лат. *regimen*, т.е. направление, в переносном смысле кормило, правитель — появился в еще в XIX в., а в широкий научный оборот вошел после Второй мировой войны.

В науке конкурируют в основном два подхода в трактовке режима: юридический, делающий акцент на формальные нормы, правила и процедуры отправления власти институтами государства, и социологический, опираю-

¹ 53 государства и территории мира объединены в британское Содружество наций (<http://www.commonwealthofnations.org/>).

щийся на анализ тех средств и способов, с помощью которых осуществляется реальная публичная власть и которые в той или иной мере обусловлены социокультурными традициями, системой разделения труда, характером коммуникаций и т.д. При социологическом подходе режим рассматривается гораздо более широко - как баланс во взаимоотношениях государства и общества. Каждый режим имеет в своем основании систему социальных связей, поэтому режимы не могут быть изменены путем изменения закрепляющих их правовых актов, без трансформации тех социальных оснований, на которых он покоится.

Существует множество классификаций государственного (политического) режима. Наиболее часто представленные в практике государственного управления разных государств – демократический, авторитарный и идеократический.

Демократический режим характеризуется высокой степенью политической свободы человека, реальным осуществлением его прав, позволяющим ему оказывать влияние на государственное управление обществом. Вместе с тем, демократические режимы не одинаковы.

Прямая демократия предполагает непосредственное принятие политических решений полноправными гражданами путём голосования с дальнейшим подчинением меньшинства воле большинства или за счет достижения полного согласия.

В *представительной демократии* граждане делегируют функцию принятия решений избранным ими представителям, которые отвечают перед избирателями за свои действия.

Либеральная демократия ставит своей целью равное обеспечение каждому гражданину прав на соблюдение надлежащих правовых процедур, частную собственность, неприкосновенность личной жизни, свободу слова, свободу собраний и свободу вероисповедания. Эти либеральные права закреплены в нормативных актах, которые, в свою очередь, наделяют различные государственные и обще-

ственные органы полномочиями с целью обеспечения этих прав.

Имитационная демократия имеет внешние атрибуты народовластия, но фактически влияние граждан на процесс принятия решений невелико: это может быть связано с лишением части граждан избирательных прав, либо отсутствием прямой связи между результатами народного голосования и итоговым политическим решением.

Партисипативная демократия исходит из необходимости широкого и по возможности непосредственного участия граждан в разработке правовых норм. Предметом её внимания являются политический активизм и готовность граждан нести ответственность за последствия своих решений.

Развитием демократии на современном этапе является *электронная демократия*, характеризующаяся использованием информационно-коммуникационных технологий как основного средства для коллективных процессов принятия и реализации государственных и общественных решений.

Авторитарный режим – это способ правления, при котором власть осуществляется одним конкретным лицом при минимальном участии народа. Авторитарной политической системе присущи следующие черты:

- автократизм (самовластие) – небольшое число носителей власти. Ими могут быть один человек (монарх, тиран) или группа лиц (военная хунта, олигархическая группа и т.д.);

- неограниченность власти, ее неподконтрольность гражданам. Власть может править с помощью законов, но их она принимает по своему усмотрению;

- опора (реальная или потенциальная) на силу. Авторитарный режим может не прибегать к массовым репрессиям и пользоваться популярностью среди широких слоев населения. Однако он обладает достаточной силой, чтобы в случае необходимости принудить граждан к повиновению;

- монополизация власти и политики, недопущение политической оппозиции и конкуренции. При авторитаризме возможно существование ограниченного числа партий, профсоюзов и других организаций, но лишь при условии их подконтрольности властям;

- отказ от тотального контроля над обществом, невмешательство в неполитические сферы, и прежде всего в экономику. Власть занимается в основном вопросами обеспечения собственной безопасности, общественного порядка, обороны, внешней политики, хотя она может влиять и на стратегию экономического развития, проводить достаточно активную социальную политику, не разрушая при этом механизмы рыночного самоуправления;

- рекрутирование (формирование) политической элиты путем введения в состав выборного органа новых членов без проведения дополнительных выборов, назначением сверху, а не в результате конкурентной электоральной борьбы.

Исходя из вышеизложенного авторитаризм – политический режим, при котором неограниченная власть сконцентрирована в руках одного человека или группы лиц. Такая власть не допускает политической оппозиции, но сохраняет автономию личности и общества во всех неполитических сферах.

Существует несколько вариаций авторитарного режима:

- *военно-бюрократический (хунта)*, представляющий собой диктатуру военных и бюрократов, при этом фактически нивелируется идеологическая основа их деятельности;

- *корпоративный*, формируемый бюрократией для целей собственного обогащения, реализации коррупционных схем, защиты экономических интересов;

- *деспотический и султанистский*, в котором происходит персонализация власти, формирование культа личности (наиболее ярко представлен в Гаити при семействе Дювалье, Доминиканской республике при Трухильо, Филиппинах при Маркосе).

Идеократический режим характеризуется вмешательством во все или большинство сфер жизни человека и общества. Идеократия характеризуется крайним центризмом, волюнтаризмом, опирается на политическую силу, оппозиция не допускается и преследуется, насилие носит характер террора, допускается геноцид.

Идеократический режим в своих проявлениях (теократический, партийный, тоталитарный, расовый) предполагает идеологический абсолютизм, монополию власти на информацию, централизованный контроль над экономикой и социальной сферой, милитаризацию государства.

4.5. Формы межгосударственного сотрудничества

Одним из важнейших дискуссионных признаков государства является его признание другими государствами.

Признание государства непосредственно связано с его международной правосубъектностью. Исторически сложились две теории признания — декларативная и конститутивная.

Декларативная теория исходила из того, что государство является субъектом международного права с момента своего возникновения. Признание не наделяет государство международной правосубъектностью, а лишь констатирует такую правосубъектность и способствует вхождению нового государства в систему межгосударственных отношений.

Конститутивная теория базировалась на противоположном постулате, согласно которому возникновение государства не равнозначно возникновению субъекта международного права; таковым оно становится только после получения признания со стороны других государств. Данная теория ставила международную правосубъектность государства в зависимость от его признания другими государствами. Непризнанное государство находилось как бы вне международного общения из-за невозможности реализовать свои основные права и обязанности, установить

стабильные межгосударственные отношения. Признание, таким образом, «конституировало» государство как субъект международного права. Эта теория оправдывала произвол и вмешательство во внутренние дела вновь возникших государств.

Практика государств выработала различные объемы признания. В связи с этим существуют две формы признания: юридическая и фактическая. *Юридическое* признание в свою очередь подразделяется на *признание де-юре* и *признание де-факто*. Де-юре является полным признанием, что означает обмен между признающим и признаваемым государствами дипломатическими представительствами, т. е. установление стабильных политических отношений. Практика государств выработала определенные способы оформления полного юридического признания. Оно, как правило, является выраженным, что означает фиксацию признания и желание установить дипломатические и иные связи непосредственно в официальном документе. Возможно и, подразумеваемое признание. Де-факто, как особая юридическая форма признания, является неполным, так как возникающие отношения между признающим и признаваемым государствами не доводятся до уровня дипломатических отношений.

От юридического, официального признания следует отличать признание *фактическое*, неофициальное. Оно осуществляется в форме постоянных или эпизодических контактов как на правительственном, так и неправительственном уровнях. Вариантом фактического признания считается признание *ad hoc* (разовое, на данный случай).

Признание государствами друг друга дает возможность осуществлять международное сотрудничество в различных формах.

Одну из форм международного сотрудничества часто путают с формой государства¹ – это **конфедерация** – временный союз суверенных государств для обеспечения их общих интересов. Основные черты конфедерации:

1. Конфедерация не имеет своих общих законодательных, исполнительных и судебных органов, характерных для федерации.

2. Конфедерация не имеет единой армии, единой системы налогов, единого государственного бюджета.

3. Конфедерация сохраняет гражданство тех государств, которые находятся во временном союзе.

4. Конфедеративные государственные органы могут договориться о единой денежной системе, единых таможенных правилах, единой межгосударственной кредитной политике на период существования данного межгосударственного образования.

5. Конфедерации недолговечны. Они или распадаются по достижению общих целей или превращаются в единое государство.

Содружество – весьма редкая, еще более аморфная, чем конфедерация, форма объединения государств.

Объединяющие их признаки могут касаться, во-первых, экономики (одинаковая форма собственности, интеграция хозяйственных связей, единая денежная система и др.); во-вторых, права (уголовного, гражданского, процессуальных норм, сходство имеет и правовой статус гражданина); в-третьих, языка; в-четвертых, культуры (иногда культурная общность имеет единое происхождение, иногда достигается путем взаимообогащения, или даже принесения и ассимиляции иных, чужеродных элементов); в-пятых, религии (но не всегда). В основе содружества, как и при конфедерации, могут лежать межгосу-

¹ Это связано, скорее всего, с тем, что в названиях некоторых государств присутствует слово «конфедерация»: Швейцарская конфедерация, Конфедеративные штаты Америки.

дарственный договор, декларация и другие юридические документы.

Цели, выдвигаемые при создании содружества, могут быть различными. Они затрагивают важные интересы государств, что не позволяет их отнести к разряду второстепенных.

Межгосударственные объединения знают и такую форму, как *сообщество* государств. В основе сообществ лежит межгосударственный договор. Сообщество является еще одной своеобразной переходной формой к государственной организации общества. Оно в большинстве случаев усиливает интеграционные связи государств, входящих в сообщество, и эволюционируют в сторону конфедеративного общества (Европейское сообщество).

В сообществе может быть свой бюджет (формируемый из отчислений членов - государств), надгосударственные органы. Сообщество может иметь цель выровнять экономику и научно-технический потенциал государств, входящих в него, упростить таможенные, визовые и другие барьеры.

Наиболее распространенной формой современного межгосударственного сотрудничества являются международные организации – объединения межгосударственного характера, созданные на основе соглашений.

Международная организация, объединяющая большинство государств мира, - Организация объединённых наций¹, созданная для поддержания и укрепления международного мира и безопасности, развития сотрудничества между государствами. Ее создание стало одним из результатов Второй мировой войны, Устав ООН был подписан 26 июня 1945 г. представителями 50 государств (в настоящее время в организации состоит 193 государства, также государства – Ватикан и Палестина имеют статус наблюдателей). Членами ООН могут быть только международ-

¹ Организация объединённых наций - [Электронный документ] – Режим доступа - <http://www.un.org/ru/>

но-признанные государства – субъекты международного права.

В 1991 году была создана региональная международная организация Содружество независимых государств¹, объединившее бывшие республики СССР. Основными целями организации являются:

- сотрудничество в политической, экономической, экологической, гуманитарной, культурной и иных областях;

- всестороннее развитие государств-участников в рамках общего экономического пространства, межгосударственной кооперации и интеграции;

- обеспечение прав и свобод человека;

- сотрудничество в обеспечении международного мира и безопасности, достижение всеобщего и полного разоружения;

- взаимная правовая помощь;

- мирное разрешение споров и конфликтов между государствами-участниками организации.

Ряд государств-участников СНГ также проводил в течение 2001-2014 гг. дальнейшую интеграцию в экономической и гуманитарной сфере – в форме Евразийского экономического сообщества², Зоны свободной торговли СНГ, Таможенного союза ЕврАзЭС³.

Начиная с 2006 года осуществляется интеграция в рамках группы БРИКС (до 2011 г. – БРИК), объединяющей пять государств – Бразилию, Россию, Индию, Китай и Южно-Африканскую республику⁴.

Выводы

¹ *Исполнительный комитет Содружества независимых государств* - [Электронный документ] – Режим доступа - <http://www.cis.minsk.by/>

² *Евразийское экономическое сообщество* - [Электронный документ] – Режим доступа - <http://www.evrazes.com/>

³ *Евразийская экономическая комиссия* - [Электронный документ] – Режим доступа - <http://www.eurasiancommission.org/ru/Pages/default.aspx>

⁴ *Официальный сайт VI саммита БРИКС* - [Электронный документ] – Режим доступа - <http://brics6.itamaraty.gov.br/>

Практика развития государств подтверждает их существенные различия. Несмотря на имплементацию лучших зарубежных практик особенности географии, истории, социально-экономического развития определяют возможности для классификации (типологии) государств.

Основным понятием, позволяющим всесторонне охарактеризовать государство, является «форма государства». Форма государства – это совокупность форм государственного правления, государственного (политического) устройства и государственного (политического) режима.

Важную роль в обеспечении диалога между государствами играют различные формы межгосударственного сотрудничества – конфедерация, содружество, международные организации.

Контрольные вопросы и задания

1. Представьте анализ разных типологий государства.
2. Охарактеризуйте достоинства и недостатки монархий, используя конкретные примеры.
3. Сравните конституционные и парламентские монархии.
4. Проведите сравнительный анализ форм республик, какими чертами этих форм может быть охарактеризована Российская Федерация.
5. Проведите сравнительный анализ становления федеративных государств в Северной и Южной Америке, Африке.
6. Членом каких международных организаций и интеграционных союзов является Россия?

Библиографический список

Основная литература

1. *Атаманчук Г.В.* Теория государственного управления. – М.: Омега-Л, 2010.
2. *Глазунова Н.И.* Система государственного и муниципального управления. – М.: Проспект, 2010.

3. *Пронкин С.В.* Государственное управление зарубежных стран / С.В. Пронкин, О.Е. Петрунина. – М.: Университет, 2010.
4. *Тихомиров Ю.А.* Государство = The state. – М.: Норма; ИНФРА-М, 2013.
5. *Чиркин В.Е.* Сравнительное государственное управление / В.Е. Чиркин. – М.: Норма, 2011.

Дополнительная литература

1. *Бухтерева М.А.* Форма государства / М.А. Бухтерева. – Тюмень: ТЮИ, 2010.
2. *Гомеров И.Н.* Государство и государственная власть: Предпосылки, особенности, структура. – М.: ЮКЭА, 2002.
3. *Государственное и муниципальное управление* / С.Ю. Наумов и др. – М.: Дашков и Ко., 2012.
4. *Попов Л.Л.* Государственное управление в России и зарубежных странах: административно-правовые аспекты / Л.Л. Попов, Е.В. Мигачева, С.В. Тихомиров; под ред. Л.Л. Попова. – М.: Норма; ИНФРА-М, 2012.
5. *Чиркин В.Е.* Глава государства: сравнительно-правовое исследование. – М.: Норма, ИНФРА-М, 2010.

5. Государственный орган: понятие, правовой статус

План

5.1. Понятие и признаки государственного органа.

5.2. Классификация государственных органов.

5.3. Структура государственного управления в ведущих государствах мира.

5.1. Понятие и признаки государственного органа

Основной объем регулятивно-управленческих функций и соответствующих им властных полномочий рационально распределяются между тремя ветвями государственной власти и осуществляется также органами, обеспечивающими исполнение иных государственных функций. Государственный аппарат находится в состоянии непрерывного развития: распределения и перераспределения компетенции, полномочий, структурных изменений, поиска наиболее оптимальных способов решения стоящих перед государственными органами задач.



Формирование теории государственного органа в России происходило в конце XIX в. Наиболее известны труды И.Т. Тарасова, Н.Н. Лазаревского и В. Гессена. В центре изучения в этот период оказался вопрос об организации административных учреждений в сфере внутреннего управления (их природа, формы устройства, отношения, степень предоставленной им власти и проч.). Указывалось, что учреждения (органы) являются элементами общей системы, где одновременно с наличием иерархических связей присутствует разделение властей: «административная иерархия не обнимает всех государственных учреждений, но, во всяком случае, и до сих пор большинство административных учреждений рас-

положено в виде известной лестницы, в которой каждая нижняя ступень подчинена высшей», «все сношения внутри ведомства ведутся не иначе, как в порядке старшинства инстанций»¹. Проводилось жесткое различие по целям, преследуемым органами власти, органами местного самоуправления и частными лицами: органы власти преследуют цели государственные, политические, органы местного самоуправления – интересы местные, частные лица «ведут единичные задачи, вытекающие из личных интересов, общность которых соединяет людей в разнообразные союзы (соединства) для удовлетворения или защиты их интересов»².

Органы рассматривались как система (совокупность) единоличных должностей, но вместе с этим не исключалась возможность сочетания единоличного и коллегиального начал, подчеркивалось, что чиновники, занимающие должности в органах управления, обладают специальным правовым положением, обязательно включающим права, правоограничения и обязанности.

Среди характеристик государственного органа русские административисты останавливались подробно на компетенции административных учреждений, в том числе на праве на принуждение, организации и делопроизводстве учреждений, порядке их формирования и взаимодействия с другими органами.

Большинством советских исследователей подчеркивалось, что органы государственной власти являются элементами, составными частями государственного аппарата. Первоначально доминировало мнение о том, что в состав органов государства входят государственные социально-культурные и иные учреждения, государственные предприятия. Н.А. Волков счи-



¹ Лазаревский Н.Н. Лекции по русскому государственному праву. Том 2: Административное право. Часть 1. Органы управления. – СПб.: Слово, 1910. – С. 1, 3.

² Тарасов И.Т. Очерк науки полицейского права. – М.: Печатня С.П. Яковлева, 1897. – С. 45.

тал, что деление на государственные органы и государственные организации надумано: «каждый госорган организован государством», поэтому и является государственной организацией, иная точка зрения – дань буржуазному праву и недопустима в советском праве¹.

У П.Т. Василенкова советский государственный орган рассматривался как такая организация, «которая, являясь частью государственного аппарата в собственном смысле этого слова, имеет определенную компетенцию, структуру, территориальный масштаб деятельности, образуется в порядке, установленном законом, обладает определенным методом в работе, наделена полномочиями выступать от имени государства и призвана осуществлять основные функции социалистического государства»². Он, правда, вслед за Ц.А. Ямпольской не указывал на тождество государственного органа и государственной организации: они – сторонники иной точки зрения, которая стала доминировать в последующие годы – четкое деление государственных организаций и государственных органов, но включение в состав последних руководителей (администрации) первых как выразителей государственной воли³.

В качестве основных признаков государственного органа советскими исследователями выделялись:

- орган государства представляет собой элемент, составную обособленную часть механизма государства (государственного аппарата);

- орган государства обладает компетенцией, включающей властные полномочия. «Только строгое соблюдение каждым органом своей компетенции обеспечивает, с одной стороны, выполнение всех задач и функций, лежащих

¹ Волков Н.А. Органы советского государственного управления в современный период. – Казань: Изд-во Казанского университета, 1962. – С. 59-60.

² Василенков П.Т. О понятии и сущности органа Советского социалистического государства // Вестник Московского университета: Серия общественных наук. – 1952. - № 2. – С. 164.

³ Ямпольская Ц.А. Органы советского государственного управления в современный период. – М.: Изд-во АН СССР, 1954. – С. 30.

на государственных органах, и, с другой стороны, слаженную работу всего государственного механизма, когда ни один из органов государства не вторгается не имея на то полномочий в сферу деятельности, к нему не относящуюся, и в то же время не перекладывает на другой орган выполнение задач, которые ему специально поручены. Компетенция определяет положение органа в государственном аппарате, его задачи и методы их выполнения, его взаимоотношения с другими госорганами»¹;

- орган государства образуется в особом порядке, установленном нормативными правовыми актами;

- орган государства должным образом структурирован, связи, соединяющие его личный состав, носят правовой характер;

- принимаемые органом государства акты являются общеобязательными;

- действия органа государства, обеспечиваются всеми средствами государства, в том числе принуждением к исполнению их распоряжений.

Многие исследования посвящались компетенции государственного органа. Компетенция – есть система полномочий этого органа по осуществлению государственной власти. Компетенция органа имеет содержание и пространственные пределы, некоторые полномочия к тому же имеют пределы действия во времени: предоставляются органу на заранее определенный период. Характеризуя компетенцию с точки зрения ее содержания, Б.М. Лазарев отмечал, что она «включает в себя обязанность (перед государством) и право (по отношению к управляемым объектам) выполнять определенные управленческие задачи и функции применительно к этим объектам. Элементами компетенции являются не сами по себе управленческие функции и не управляемые объекты, а право и обязан-

¹ Волков Н.А. Указ. Соч. – С. 53.

ность осуществлять указанные в законе функции применительно к определенному рода объектам»¹.

Государственный орган – относительно самостоятельная, структурно обособленная часть государственного аппарата, наделенная соответствующей компетенцией и опирающаяся в процессе реализации своих функций на организационную, материальную и принудительную силу государства.

В современных исследованиях выделяются следующие признаки государственного органа:

1. Государственный орган всегда является частью механизма государства, но структурно, организационно и хозяйственно обособленной от остальных частей этого механизма.

В целом, конечно, органы государства являются частями (элементами) государственного аппарата, или механизма государства². Однако сам этот аппарат, или механизм, как «целостная иерархическая система государственных органов и учреждений, практически осуществляющих государственную власть, задачи и функции государства»³, есть, по сути, явление вторичное при характеристике государственной власти, точнее, ее реализации; явлением первого порядка здесь предстают органы государства (государственные органы), которые как раз и создаются для ее осуществления. Можно сказать и так: для того чтобы механизму государства (государственному аппарату) быть в реальной действительности, а не в дефиниции, нужно чтобы были в наличии государственные органы и учреждения - структурные части механизма. Государственные органы здесь «предшествуют»

¹ Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. – М.: Юрид. лит, 1972. – С. 101.

² Обычно в литературе понятия «аппарат государства» и «механизм государства» признаются синонимами.

³ Теория государства и права / Под ред. В.М. Корельского и В.М. Перевалова. – М.: ИНФРА-М – НОРМА, 1997. – С. 154.

механизму государства (а не наоборот). Это, во-первых. Во-вторых, если государственный аппарат (механизм государства) определяется как совокупность органов, звеньев, учреждений, которые по своему статусу являются либо не являются органами государства, то вообще не ясно, почему понятие органа государства нужно «привязывать» к столь неоднозначному структурному явлению. Представляется, что сам механизм государства (государственный аппарат) приобретает качественную определенность в результате именно того, что первичными структурными частями (элементами) его являются органы государства. Государственный аппарат (механизм государства), состоящий, по преимуществу, из государственных органов, можно в силу этого считать системой, в целом осуществляющей государственную власть.

2. Государственный орган осуществляет задачи и функции государственной власти, имеет государственно-властные полномочия, наделение которыми осуществляется в особом, установленном законодательством порядке.

Содержание и сущность государственно-властных полномочий выражаются, прежде всего:

- в возможности издавать определенные виды правовых государственных актов (нормативных или индивидуально-определенных), обязательных для всех лиц, независимо от их социальной, служебной, партийной и прочей принадлежности; в отличие от этого решения, например, общественной организации обязательны для исполнения лишь членами данной организации;

- организации исполнения принятых решений (правовых актов) при помощи организационно-правовых средств, методов воспитания, убеждения и поощрения; при этом исполнение материально и финансово обеспечивается за счет фондов государственной собственности и бюджета; общественные организации также организуют исполнение своих решений мерами воспитания, убеждения и воспитания, однако материальной и финансовой базой, обеспечивающей исполнение их решений, являются

собственность и бюджет (членские взносы) каждой из этих организаций;

- обладании правом государственного принуждения для обеспечения выполнения правовых актов, изданных государственными органами.

Государственные властные полномочия, компетенция различных органов государства различны по своему характеру и объему. Их конкретное содержание определяется местом (и само определяет «место»), которое занимает тот или иной орган в общей системе государственных органов.

3. Государственный орган вправе и обязан использовать предоставленные ему государственно-властные полномочия исключительно в рамках своей компетенции¹.

Исследуя природу и особенности властных полномочий, Ю.А. Тихомиров приходит к выводу, что правообязанность лучше всего выражает связь прав и обязанностей, поскольку права предоставляются субъекту публично-властных отношений для обязательной реализации. Если гражданин может не воспользоваться своими правами, то властный субъект не должен предавать их забвению. Он обязан осуществлять предоставленные ему права для обеспечения и защиты публичных интересов. И в этом смысле понятие «полномочие» субъекта точнее выражает органическое единство возложенных на него прав и обязанностей и полнее характеризует отношения субъектов².

4. Государственный орган наделяется правовыми (принятие нормативных правовых актов) и материально-

¹ См., в частности, мнение Ю.А. Тихомирова о компетенции: «Будучи сложным явлением, она состоит из элементов двоякого рода. К собственно компетенционным элементам относятся: а) нормативно-установленные цели; б) предметы ведения как гарантированная законом мера принятия решений и совершения действий. Соответствующим элементом является ответственность за неисполнение. Без них компетенция теряет публично-правовую обеспеченность с помощью разных средств» (цит. по: *Тихомиров Ю.А.* Теория компетенции. – М.: Издание г-на Тихомирова М.Ю., 2001. – С. 55-56).

² *Тихомиров Ю.А.* Публичное право: Учебник. – М.: БЕК, 1995. – С. 142.

финансовыми средствами (смета, полномочия распорядителя и получателя бюджетных средств, имущество, необходимое для обеспечения деятельности государственного органа) для реализации предоставленных полномочий.

Будучи учреждены от имени государства, государственные органы получают статус юридического лица для того, чтобы реализовать хозяйственные полномочия, эффективно участвовать в гражданском обороте. Вместе с тем, до сих пор проблема статуса государственного органа как юридического лица не решена в рамках российского законодательства¹. Это влечет целый ряд проблем как в процессе учреждения, реорганизации и ликвидации государственных органов, так и в ходе его деятельности (осуществление закупок для государственных нужд и т.п.).

В современной российской науке идет дискуссия по поводу соотношения понятий «государственный орган» и «орган государственной власти»². Отправной точкой данной дискуссии является Конституция России 1993 г.

Согласно ст. 10 Конституции России государственная власть в России осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. При этом в соответствии со ст. 11 Основного Закона страны государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации. Таким образом, Президент России, не относясь не к одной из обозначенных ветвей власти, осуществляет государственную власть. Следовательно, он является одновременно государственным органом и органом государственной власти, и даже должностным лицом в одном субъекте, наделенным и реализующим полномочия, относящимся ко

¹ *Зенков М.Ю.* Органы государственной власти и местного самоуправления как юридические лица публичного права. – Новосибирск: Изд-во СибАГС, 2006.

² *Черкасов К.В.* К вопросу о соотношении понятий «орган государственной власти» и «государственный орган» // Пробелы в российском законодательстве. – 2008. - № 2. – С. 84-85.

всем трем ветвям власти и образующим ядро «президентской власти». Существуют и иные государственные органы, которые невозможно отнести ни к одной из указанных ветвей власти, например, органы прокуратуры, но, тем не менее, обладающие властными полномочиями. В этой связи представляется обоснованным наделение отдельных государственных органов Российской Федерации правовым статусом подсистем государственной власти, которые не могут быть отнесены к законодательной, исполнительной и судебной, но могут функционировать совместно с ними, обеспечивая их необходимое с учетом требований современного общественного развития дополнение.

По мнению некоторых исследователей, критерием отличия органов государственной власти от государственных органов должно являться то обстоятельство, что последние не обладают государственно-властными полномочиями. Данная точка зрения также не безупречная и спорная. Возникает вопрос, что понимать под государственно-властными полномочиями. В большинстве своем под ними понимается возможность регулирования общественных отношений, издания общеобязательных нормативных правовых актов. Вместе с тем действующее законодательство наделяет правомочиями в сфере принятия нормативно-правовых актов не только органы государственной власти, но и государственные органы.

Представляется, что используемые понятия «государственный орган» и «орган государства» являются синонимами, а понятие «органы государственной власти» являются родовым по отношению к «государственному органу».

Такая трактовка понятия государственного органа была воспринята законодателем и воспроизведена в федеральном законе от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». Статья 1 указанного закона устанавливает, что «государственные органы - органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъ-

ектов Российской Федерации и иные государственные органы, образуемые в соответствии с законодательством Российской Федерации, законодательством субъектов Российской Федерации»¹.

Проблема разграничения полномочий между государственными органами остается актуальной, несмотря на постоянное развитие законодательства, и характерна как для унитарных государств, так и для федераций. Вместе с тем, в федеративном государстве вследствие сложности его устройства, она приобретает не только административный, но политический оттенок.

Конституция РФ, закрепив предметы совместного ведения, не определила конкретные полномочия федеральных и региональных органами государственной власти и не установила принципов разграничения компетенции в этой сфере. Федеральный законодатель, не имея ограничений правового регулирования, при принятии конкретных законов самостоятельно определяет глубину проникновения в совместное правовое поле. По мнению Т.Я. Хабриевой, «осуществляя регулятивные полномочия по предметам совместного ведения, федеральные органы государственной власти должны руководствоваться принципом «разумной сдержанности», согласно которому они не должны регулировать те отношения, которые без ущерба для качественного выполнения задач публичной власти может урегулировать субъект Федерации»². Однако такой подход не закреплен в российском законодательстве и своего применения в конституционной практике не находит.

В результате, во-первых, разные общественные отношения имеют различную степень федерального регулирования и, соответственно, предоставляют различный объем

¹ Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // Собр. зак. РФ, 2009. - № 7. – Ст. 776.

² Хабриева Т.Я. Российская Конституция и эволюция федеративных отношений // Государство и право. – 2004. - № 8. – С. 8.

самостоятельности региональному законодателю для учета его специфики. Во-вторых, в отсутствие правовых ограничителей своей нормотворческой активности федеральный законодатель нередко настолько глубоко регулирует тот или иной предмет совместного ведения, что не оставляет субъекту РФ ничего для дальнейшего регулирования либо определяет для него настолько малую часть компетенции, что такой ее объем не позволяет говорить о совместном ведении.

Бесконечное принятие и корректировка федеральных законов, разграничивающих предметы совместного ведения, без четкого и однозначного определения принципов распределения компетенции между центром и регионами, представляется бесперспективным. Сначала необходимо определить такие принципы и лишь затем на этой основе осуществлять разделение совместного правового поля на федеральную и региональные части.

В действующем законодательстве России определены четыре важных принципа разграничения полномочий:

- дуалистического разграничения полномочий, согласно которому все полномочия по предметам совместного ведения подлежат полному разграничению между центром и территориями, причем аналогичные полномочия не могут одновременно возлагаться на федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъекта РФ;

- позитивного обязывания, согласно которому за органами государственной власти субъектов РФ закреплён исчерпывающий перечень из 58 групп полномочий, которые они обязаны выполнять за счет своих доходных источников; остальные полномочия перешли к федеральному центру и могут быть переданы субъектам РФ только с субвенциями на их исполнение;

- централизации полномочий, согласно которому осуществлена концентрация полномочий на федеральном уровне, вплоть до исключения из компетенции регионов целых групп общественных отношений, отнесенных Конституцией РФ к совместному ведению;

- бюджетного детерминизма, согласно которому для исполнения закрепленных полномочий за субъектами РФ на постоянной основе закреплены собственные доходы, а сами полномочия сведены к расходным обязательствам.

Вместе с тем, могут быть реализованы и иные принципы:

- субсидиарности, согласно которому максимально возможный объем полномочий сосредоточивается на региональном уровне; за федеральным уровнем закрепляются лишь те части совместного правового поля, которые не могут быть успешно решены субъектами Федерации;

- ограниченной необходимости федерального регулирования, согласно которому федеральное регулирование по предметам совместного ведения осуществляется только в тех случаях, когда действительно существует необходимость в таком регулировании для обеспечения единообразных условий жизни на территории Федерации или сохранения правового и экономического единства в общегосударственных интересах;

- рамочного федерального регулирования, согласно которому по предметам совместного ведения должны издаваться Основы законодательства и конкретизирующие их законы субъектов РФ;

- бюджетной обеспеченности полномочий, согласно которому за бюджетами субъектов РФ на постоянной основе должен быть закреплен такой объем доходных источников, который необходим для выполнения полномочий как по предметам их ведения, а также полномочий, которые они обязаны выполнять за счет своих бюджетов по предметам совместного ведения. Другие полномочия по предметам совместного ведения не запрещаются, а реализуются при наличии у субъектов РФ необходимых бюджетных средств;

- соблюдения интересов Российской Федерации и ее субъектов, согласно которому при разграничении и реализации полномочий Федерация и ее субъекты исходят из обязанности соблюдения интересов Федерации в целом и каждого субъекта в частности;

- сотрудничества Российской Федерации и ее субъектов, согласно которому согласование интересов Российской Федерации и ее субъектов при разграничении и реализации их компетенции по предметам совместного ведения является необходимым и обязательным.

5.2. Классификация государственных органов

Классификация органов государства может быть различной в зависимости от того, какая сторона их организации или деятельности берется в данном случае. В одном случае целесообразна и необходима одна классификация государственных органов, в другом случае – другая. Вообще же под классификацией органов понимается их распределение по группам в зависимости от их общих существенно важных признаков сходства и различия.

Наиболее популярным критерием классификации государственных органов является принцип разделения властей, в традиционном понимании рассматривающий законодательные (представительные), исполнительные и судебные органы. Вместе с тем, данный принцип не охватывает всей совокупности государственных органов, прежде всего это касается главы государства (в ряде случаев) и т.н. государственных органов с особым статусом.

Глава государства – лицо, обладающее исключительным правом представлять государство во внешних (международных) и внутренних отношениях. По своей форме глава государства может быть индивидуальным (монарх или президент) или коллективным (коллегиальным). Коллективным главой Андорры являются князья-соправители (президент Французской Республики и епископ Уржельский¹), в Сан-Марино эту роль вы-

¹ Данная форма существует с 1278 г. Президенты Франции получили право на соправление Андоррой (последовательно) от графов Фуа, королей Наварры и французских королей и императоров. Епископы Уржельские (от каталонского – Уржель, исп. – Урхель) получили право на управление Андоррой в X в.

полняют два капитана-регента, назначаемые Большим Генеральным Советом (парламентом республики). Коллегиальными главами СССР были Центральный исполнительный комитет (1922-1936), Президиум Верховного Совета СССР (1936-1988). В настоящее время коллегиальными главами государств являются Президиум Боснии и Герцеговины, Федеральный Совет Швейцарии.

В разных странах глава государства в соответствии с их конституциями рассматривается либо как неотъемлемая составная часть парламента, т.е. законодательной власти, поскольку без его подписи закон недействителен (монарх в Великобритании, президент в Индии), либо как глава исполнительной власти и одновременно глава государства (Египет, США), либо как лицо, являющееся только главой государства и не входящее в какую-либо ветвь власти (Германия, Италия). Он может быть символом государственности, как монарх в Японии, властным арбитром по отношению к другим институтам государства (президент Франции), единоличным властителем (Оман, Саудовская Аравия).

Законодательный орган – это коллегиальный представительный орган (парламент), образуемый, как правило, в результате выборов, для принятия законов. Дополнительные функции парламента (не во всех государствах) – участие в формировании (формирование) правительства, назначение главы государства, контроль за исполнительной властью.

Первые представительные органы государства возникли еще в Древнем мире (эклесии в греческих городах-полисах, Сенат в Риме). Однако рассматривать их в качестве прототипа современного парламента весьма спорно.

Старейшие из современных парламентов мира - Тинвальд (двухпалатный парламента острова Мэн – коронного владения Великобритании – основан в 979 г.)¹ и Альтинг (однопалатный парламента Исландии основан в 930 г., не

¹ *Официальный сайт Тинвальда, парламента острова Мэн - [Электронный документ] – Режим доступа - <http://www.tynwald.org.im/>*

действовал в 1799-1844 гг. в связи с унией Исландии и Норвегии)¹. Вместе с тем, исследователи связывают формирование современных парламентов с подписанием в 1215 г. Иоанном Безземельным Великой хартии вольностей², результатом которой стало образование Общего собрания королевства и комитета 25 баронов. Однако, необходимо отметить, что еще в англо-саксонский период в Англии действовал витенагемот, после норманнского завоевания его сменил Великий совет, обладавшие консультативно-совещательными полномочиями. Парламент в составе лордов и избранных представителей был созван впервые в 1264 году. Структура современного парламента начала формироваться в XV в. при Тюдорах.

Современные парламенты могут быть:

- однопалатными (Национальное собрание Армении, Парламент Грузии, Фолькетинг Дании, Кнессет Израиля; Всекитайское собрание народных представителей; Великий государственный Хурал Монголии, Меджлис аш-Шура Саудовской Аравии, Скупщина Сербии);

- двухпалатными (Национальное Собрание Белиза, включающее Сенат и Палату представителей; Федеральный парламент Бельгии, включающий Сенат и Палату представителей; Мажлис Иордании, включающий Собрание аянов и Палату депутатов; Генеральные кортесы Испании, включающие Сенат и Конгресс депутатов; Союзный конгресс Мексики, включающий Сенат и Палату депутатов; Парламент ЮАР, включающий Национальный Совет провинций и Национальную ассамблею);

- трехпалатными (Парламент Австралии, включающий королеву Великобритании, Сенат и Палату представителей; Парламент Канады, включающий королеву Ка-

¹ *Официальный сайт Альтинга* - [Электронный документ] – <http://www.althingi.is/>

² *Великая хартия вольностей (текст)* - [Электронный документ] – Режим доступа - http://lib.ru/INOOLD/ENGLAND/hartia.txt_with-big-pictures.html

нады, Сенат и Палату общин; Эрахтас Ирландии, включающий Президента Ирландии, Сенат и Дойл)¹.

В прошлом существовали и другие типы трехпалатных парламентов:

- во Франции в период консулата (1799-1804 гг.) парламент состоял из Сената, Трибуната и Законодательного собрания;

- в ЮАР в 1984-1994 гг. – из Палаты Собрании (белые), Палаты представителей («цветные»), Палаты делегатов (индийцы);

- в республиках Югославии в 1974-1990 гг.

Орган исполнительной власти – это государственный орган, призванный в порядке исполнительной и распорядительной деятельности осуществлять повседневное руководство экономической, социально-культурной и административно-политической сферами жизни общества. Деятельность органов исполнительной власти является подзаконной, как и любого другого государственного органа. Однако, реализуя веления закона, орган исполнительной власти имеет возможность осуществлять определенные действия по собственной инициативе, то есть распоряжаться. Основными формами исполнительной и распорядительной деятельности являются:

- издание подзаконных нормативных правовых актов;
- использование распорядительных и контрольных (контрольно-надзорных) полномочий;
- проведение организационных мероприятий.

Важнейшим полномочием высших органов исполнительной власти является разработка проектов законов.

Система органов исполнительной власти многообразна и складывается с учетом политических, экономических, социально-культурных и правовых традиций государства.

Систему исполнительных органов возглавляет единолично глава государства либо коллегиальный орган (Правительство, Кабинет или Совет министров). При едино-

¹ Так называемая вестминстерская система парламента.

личном главе государства, возглавляющем исполнительную власть, также формируется коллегиальный орган – Кабинет министров. Коллегиальный орган может возглавлять премьер-министр (Председатель Правительства, Совета министров).

Состав Правительства формируется главой государства либо парламентом (иногда – совместно, с обязательным учетом мнения парламента). Членами Правительства выступают его глава, заместители главы Правительства, министры. В ряде государств в Правительство входят иные должностные лица, в том числе представители регионов (субъектов федерации).

Помимо коллегиального высшего органа исполнительной власти в составе системы исполнительной власти государства могут быть сформированы: министерства (департаменты), службы, агентства, департаменты, комиссии, комитеты и т.п.

Министерство – это орган исполнительной власти, отвечающий за развитие отдельной отрасли или сферы общественной жизни, народного хозяйства. Несмотря на то, что формирование министерств в государствах осуществлялось в разное время (в России первые министерства были учреждены в 1802 г. по плану, предложенному М.М. Сперанским), состав министерств в большинстве государств похож: министерства обороны, внутренних дел, внешних сношений (иностранных дел), финансов, образования (просвещения), здравоохранения, культуры и т.п.

Важное место в структуре государственного аппарата занимает система судебных органов, основной социальной функцией которых, является осуществление правосудия, разрешение возникших в обществе споров и наказание лиц, совершивших противоправные поступки.

Суд - государственный орган, осуществляющий правосудие в форме рассмотрения и разрешения уголовных, административных, гражданских и иных категорий дел в установленном законом конкретного государства процессуальном порядке.

Деятельность суда призвана обеспечивать господство права, в том числе и по отношению к государству. Вследствие этого суд обладает такими полномочиями, которых не имеет ни законодательная, ни исполнительная власть. Принимая решение, суд может на основе закона лишить человека свободы и даже жизни за совершение преступления, отобрать у физических или юридических лиц собственность, распустить политическую партию и т.д. Это предполагает необходимость воспитывать в обществе уважение к праву, к суду. Законы многих стран предусматривают особый состав преступления - неуважение к суду, которое подлежит строгому наказанию.

Особенности судебной власти как независимой ветви предполагают судебское самоуправление.

В отличие от законодательной и исполнительной власти, которая теснейшим образом связана с политикой, при осуществлении судебной власти политическое давление должно быть исключено, равно как и любое давление с целью повлиять на решение суда. Суд не должен руководствоваться политическими или каким-либо иными мотивами вне закона и своего правосознания при рассмотрении конкретного дела, принятия конкретного решения. На деле, однако, это не всегда бывает так, особенно в деятельности высших судебных органов, в том числе конституционных судов.

Формирование судебского корпуса существенно отличается от порядка назначения иных должностных лиц государства.

К судье предъявляются высокие требования, что связано с предоставленными ему полномочиями, в том числе по решению судеб людей. Судья должен отвечать профессиональным требованиям (высшее юридическое образование и, как правило, определенный стаж работы на других юридических должностях), обладать высокими моральными качествами, иметь определенный жизненный опыт.

Суды формируются различным образом в соответствии с традициями конкретного государства: судьи могут избираться населением, назначаться главой государства,

назначаться кооперативно органами государственной власти.

Все суды государства образуют, как правило, единую судебную систему. Однако, в ряде государств есть суды, не подчиняющиеся верховному суду: в частности, в Германии помимо Верховного суда Германии действуют Федеральный административный суд, Федеральный финансовый суд Германии, Федеральный трудовой суд Германии, Федеральный социальный суд Германии (судьи этих судов формируют Совместный сенат высших судов Германии); в США, помимо Верховного суда и подведомственных ему судов, действуют суды по несостоятельности, Федеральный суд по вопросам международной торговли, Федеральный претензионный суд, а также федеральные суды, находящиеся вне федеральной судебной системы: Суд по делам военнослужащих, Суд по делам ветеранов, Налоговый суд США; в Бразилии – Высший суд правосудия, Высший суд по трудовым вопросам, Высший избирательный суд, Высший военный трибунал.

Развитие национальных судебных систем обусловило появление:

- международных судов как международных органов, созданных на основании международных договоров для разрешения споров между государствами и между государствами и гражданами (например, Международный суд ООН, Международный уголовный суд, Европейский суд по правам человека и т.п.);

- третейских судов как негосударственных судебных органов, разрешающих споры по экономическим (хозяйственным) договорам юридических лиц между собой, юридических лиц и граждан, граждан между собой. Третейский суд является одним из институтов саморегулирования гражданского общества.

Особое значение в развитии государства имеют конституционные суды. Идея создания конституционных судов была высказана *Гансом Кельзеном* (1881-1973 гг.) и впервые была воплощена в Конституционном суде Ав-

стрии¹. Идея создания специальных конституционных судов не была поддержана большинством государств мира. В ряде случаев конституционный контроль осуществляют суды общей юрисдикции (например, Верховный суд США), либо несудебные органы (такие, как Конституционный Совет Франции).

Как уже отмечалось ранее, в государственном аппарате представлены и государственные органы с особым статусом. При этом, в ряде государств они могут быть отнесены законодательством к законодательной, исполнительной или судебной власти, что не мешает этим же государствам говорить о независимости данных органов.

Неотъемлемым атрибутом современного демократического государства, обязательным элементом управления общественными финансами в соответствии с Лимской декларацией о руководящих принципах финансового контроля 1977 г.² являются **контрольно-счетные органы**.

Лимская Декларация прямо указывает, что для достижения рационального и эффективного управления государственными финансовыми средствами необходимо незамедлительно создать в каждом государстве высший орган финансового контроля, независимость которого должна быть закреплена в законодательном порядке. Это в равной степени распространяется на субъекты федеративных государств, особенно там, где они обладают высо-

¹ *Официальный сайт Конституционного суда Австрийской республики* - [Электронный документ] – Режим доступа - <https://www.vfgh.gv.at/>; Конституционный суд Австрии: официальная брошюра - [Электронный документ] – Режим доступа - https://www.vfgh.gv.at/cms/vfgh-site/downloads/VfGH_Broschuere_RU.pdf

² *Лимская декларация руководящих принципов контроля* (Принята в г. Лиме 17.10.1977-26.10.1977 IX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ)) // Контрольно-счетная палата Московской области - [Электронный документ] – Режим доступа - <http://ksp.mosreg.ru/userdata/158150.pdf>; См. также Мексиканскую декларацию независимости - [Электронный документ] – Режим доступа - <http://ksp.mosreg.ru/norm/546.html>

кой степенью суверенности, в первую очередь в бюджетно-финансовой сфере.

Международный опыт показывает, что наличие такого органа тем более необходимо, так как деятельность государства все более распространяется на социальную и экономическую область, и тем самым государство переступает традиционные рамки государственных финансовых действий. Лимская Декларация подчеркивает, что специфические цели государственного финансового контроля, а именно: обеспечение законности, рациональности и эффективности использования государственных финансовых и материальных ресурсов, стремление наладить действенное управление экономикой, соответствующая установленным нормам административная деятельность и информирование как государственных инстанций, так и общественности путем опубликования объективных сообщений - необходимы для стабильности и дальнейшего развития государств в смысле постулатов, лежащих в основе идеологии Организации Объединенных Наций.

Корни прокурорского надзора, по мнению большинства исследователей, встречаются уже в древних государствах Европы и Азии, хотя, разумеется, речь шла о совершенно иных формах представительства публичных интересов. Непосредственно институт *прокуратуры* на практике развивался настолько быстро, что законодательное регулирование явно не поспевало за ним. Первый закон об устройстве прокуратуры был издан во Франции в 1586 г., по сути, после двухсотлетнего ее существования *de facto*. К началу XVII в. прокуратура сложилась в мощную государственную структуру, с ясными обязанностями и обширной компетенцией. Исходным пунктом выступало преследование преступлений и восстановление законного порядка - охранение права и исполнение обязанностей королевской власти. Кроме того, королевские прокуроры имели попечение о правильном поступлении доходов короля, значительная часть которых слагалась из денежных санкций за преступления.

Анализ мирового опыта прокурорского надзора, оказавшего определяющее влияние на развитие российской прокуратуры, позволяет выделить следующие его основные типы:

- североевропейский тип (фискально-контрольный) - основная деятельность прокуратуры сводится к контролю за функционированием аппарата государственной власти, в связи с чем уголовно-процессуальная составляющая находится на втором плане;

- французский тип - прокуратура является институтом уголовного преследования, как на стадии следствия, так и судебного разбирательства; участником гражданского и административного процесса; надзорной инстанцией по судебным делам;

- английский тип - основная задача прокуратуры сводится к представлению интересов государства в суде; общенадзорные функции рассматриваемого института в данной системе отсутствуют.

В конституциях Бразилии 1988 года, Колумбии 1991 года фиксируется существование четвертой ветви власти - избирательной, которая нашла свое организационное выражение в создании специальных избирательных органов — трибуналов, судов, избирательного регистра.

Избирательная власть также выделяется в качестве учредительной власти, которая, исходит непосредственно из корпуса избирателей и выражается в виде результатов выборов, решений, принятых на референдумах.

Тезис о существовании избирательной власти поддерживают и некоторые российские ученые. Например, В.Е. Чиркин избирательную власть определяет как «право граждан, обладающих избирательными правами и составляющих избирательный корпус, решать все основные вопросы государственной жизни путем выборов, референдума, народной законодательной инициативы и другими способами»¹.

¹ Чиркин В.Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. – М.: Зерцало, 1998. - С. 246.

Наиболее ярко избирательная власть представлена в деятельности *избирательных комиссий* – независимых коллегиальных органов, формируемых в соответствии с избирательным законодательством государства, организующих и обеспечивающих подготовку и проведение выборов различного уровня. Вместе с тем, необходимо отметить, что в ряде государств организация выборов возложена на органы исполнительной власти (например, США).

Центральный банк – главный регулирующий орган кредитной системы государства (группы государств). Основные функции центрального банка – эмиссия национальной валюты, проведение денежно-кредитной политики, банковское регулирование и контроль, проведение валютной политики и т.п.

Важнейший принцип деятельности центрального банка – независимость от исполнительной и иных ветвей государственной власти. Вместе с тем, центральный банк должен взаимодействовать с органами законодательной и исполнительной власти в связи с осуществлением своих функций.

Существует три модели функционирования центрального банка (в зависимости от формы собственности):

- государственная. 100% капитала банка принадлежат государству, государство регулирует и управляет центральным банком. При этом государственный банк может быть создан государством (Немецкий федеральный банк, Национальный банк Республики Беларусь) либо национализирован им (Банк Англии; Банк Франции, Центральный банк Аргентины);

- частная (акционерная). Капитал банка сформирован за счет капиталов банков, которые вступают в его члены (Федеральная резервная система США);

- смешанная. Капитал банка сформирован совместно государством и крупными частными банками (Банк Японии).

Для функционирования общих валют государств созданы Восточно-Карибский центральный банк (восточно-карибский доллар), Европейский центральный банк (евро),

Центральный банк государств Западной Африки (западно-африканский франк, франк КФА).

Традиционно в качестве государственного органа с особым статусом рассматривается институт *омбудсмeна (уполномоченного по правам человека, посредника)*. Впервые должность омбудсмeна была учреждена в Швеции в 1809 году, затем на протяжении XX в. - первоначально в Финляндии (1919 г.), Норвегии (1952 г.) и Дании (1953 г.), - затем в других государствах мира (не во всех).

На омбудсмeна возлагаются функции контроля соблюдения справедливости и интересов граждан в деятельности государства, его органов и должностных лиц.

5.3. Структура государственного управления в ведущих государствах мира

Используя методы институционального, функционального и организационного анализа, рассмотрим структуру государственного управления за рубежом.

В течение многих веков в каждом государстве складывалась своя модель государственного устройства, особенности которой были обусловлены уникальными социокультурными факторами, обстоятельствами исторического развития, структурой сложившихся политических интересов. Безусловно, интерес представляет каждое государство, однако ни объем пособия, ни количество часов, которые вы будете уделять изучению основ государственного и муниципального управления, не позволят сколь либо подробно описать организацию государственного управления во всех государствах¹. В этой связи в данном курсе лекций будет представлен сравнительный анализ системы государственного управления ведущих госу-

¹ В качестве дополнительного и полноценного источника информации о системе государственного управления государств мира можно порекомендовать Мировую книгу фактов - [Электронный документ] – Режим доступа - <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>

дарств мира: Соединённых Штатов Америки, Соединённого королевства Великобритании и Северной Ирландии, Федеративной Республики Германия, Французской Республики, Китайской Народной Республики, Государства Япония, Республики Индия, Федеративной республики Бразилия, Республики Казахстан.

Нельзя утверждать однозначно, что представленные примеры являются образцом для других государств, однако очевидно, что некоторые заимствования имеются. Так, статус Президента в США во многом сконструирован из опыта королевского правления в Великобритании, она же стала своеобразным примером для определения взаимоотношений между Президентом и Парламентом в Индии. Вместе с тем, практически в каждом государстве есть свои особенности – в формировании и численности органов, распределении полномочий между ними, при этом практически неизменным остается следование принципам разделения властей, демократизма, открытости (публичности, транспарентности) системы государственного управления.

В ряде случаев демократические институты симитированы, не наполнены соответствующим содержанием, сохраняют только формальные черты парламента, правительства или иного органа. Большое разнообразие в структурах государственных органов связано с объективными причинами, но и навязывается субъективными обстоятельствами – идеологией, историческими и национальными традициями.

Положительный опыт функционирования отдельных государственных органов в конкретных государствах периодически обуславливает желание перестроить государственный аппарат, однако не в любой ситуации механический перенос лучшего опыта является оптимальным.

Таблица 6.1. Система государственного управления ведущих государств мира (США, Великобритания, ФРГ)

	США	Великобритания	ФРГ
<i>Форма правления</i>			
Характеристика	Президентская республика	Парламентарная монархия	Парламентская республика
Глава государства	Президент Вице-президент	Король (королева)	Президент
Порядок избрания	Непрямые двухступенчатые выборы (голосование избирателей + коллегии выборщиков)	Не избирается, наследование по преимуществу старшинства	Непрямые, избирается Федеральным Собранием (депутаты Бундестага + представители земель)
Срок полномочий	4 года, не более 2 сроков	-	5 лет, допускается одно переизбрание
Законодательный (представительный) орган	Конгресс США - двухпалатный	Парламент – трехпалатный (включает королеву, Палату лордов, Палату общин)	Бундестаг - однопалатный
Верхняя палата	Сенат	Палата лордов	
Порядок формирования	100 членов, по два от каждого штата	763 духовных и светских (наследственные, пожизненные, независимые) лорда	631 депутат по мажоритарной и пропорциональной системам
Срок полномочий	6 лет, каждые два года – ротация 1/3 членов	В зависимости от статуса лорда	4 года
Нижняя палата	Палата представителей	Палата общине	
Порядок формирования	435 членов по одномандатным округам + 6 неголосующих членов	659 членов по одномандатным округам	
Срок полномочий	2 года	5 лет	

Исполнительная власть	Президент	Кабинет министров	Федеральное правительство
Глава исполнительной власти	Президент	Премьер-министр	Федеральный канцлер
Порядок назначения	Выборы Президента	Монарх назначает лидера крупнейшей политической партии в Палате общин	Избирается Бундестагом на 4 года
Основные организационно-правовые формы органов	Агентство, бюро, комиссия, министерство (исполнительный департамент), управление	Министерства, департаменты, офисы, исполнительное агентство	Федеральные министерства
<i>Форма государственного устройства</i>			
Характеристика	Федерация	Унитарное, децентрализованное	Кооперативная федерация
Административно-территориальное деление	Штаты, округа	Историч. области, регионы, области, графства, метрополитенские графства, города-графства, унит. единицы, районы	Федеральные земли, землгород, административный округ, район, амт, коммуна
Наличие автономий, специальных территориальных единиц	Федеральный округ, островные территории, свободно ассоциированные государства	Заморские территории, коронные земли, королевства Содружества	-
Орган, представляющий интересы регионов	Сенат	-	Бундесрат (Федеральный совет)
<i>Государственный (политический) режим</i>			

Характеристика	демократический	демократический	демократический
Основные политические партии	Республиканская, Демократическая, Конституционная, Партия зелёных, Либертарианская	Консервативная, Лейбористская, Либерально-демократическая, Шотландская национальная партия	Христианско-демократический союз, Христианско-социальный союз, Социал-демократическая, Левые, Союз 90/Зелёные
Избирательная система	Прямая / непрямая, мажоритарная / пропорциональная	Прямая, мажоритарная	Прямая, мажоритарная / пропорциональная
<i>Правовая система</i>			
Характеристика	Англо-саксонская с элементами континентальной (романо-германской)	Англо-саксонская	Континентальная (романо-германская)
Основной закон	Конституция 1787 г.	Отсутствует как единый акт	Основной закон 1949 г.

Таблица 6.2. Система государственного управления ведущих государств мира (Франция, Китай, Япония)

	Франция	Китай	Япония
<i>Форма правления</i>			
Характеристика	Полупрезидентская республика	Советская республика	Парламентарная монархия
Глава государства	Президент	Председатель КНР Заместитель председателя КНР	Император
Порядок избрания	Прямые всенародные	Непрямые, избирается ВСНП	Не избирается, наследуется по старшинству и мужскому полу
Срок полномочий	5 лет, не более 2 сроков подряд	5 лет, не более 2 сроков подряд -	
Законодательный (представительный)	Парламент Франции - двухпалатный	Всеитайское собрание народных представителей - однопалатный	Парламент - двухпалатный

орган		латный	
Верхняя палата	Сенат Франции		Палата советников
Порядок формирования	348 членов, не прямые выборы	2987 членов, прямые выборы	242 депутата по мажоритарной и пропорциональной системам
Срок полномочий	6 лет, каждые три года – ротация 1/2 членов	5 лет	6 лет, каждые три года – ротация 1/2 членов
Нижняя палата	Национальное Собрание Франции		Палата представителей
Порядок формирования	577 депутатов, прямые всеобщие выборы в два тура		480 депутатов, в том числе 300 – по мажоритарной, 180 – по пропорциональной
Срок полномочий	5 лет		4 года
Исполнительная власть	Правительство	Государственный Совет КНР	Кабинет министров
Глава исполнительной власти	Премьер-министр	Премьер Государственного Совета	Премьер-министр
Порядок назначения	Назначается Президентом, выдвижение кандидатуры представителя партии большинства в Нац. Собрании Франции	Назначается ВСНП	Назначается императором по представлению парламента из числа его членов (руководитель правящей партии)
Основные организационно-правовые формы органов	Министерство	Министерства, государственные комитеты	Министерства, управления, бюро, комиссии
<i>Форма государственного устройства</i>			
Характеристика	Унитарное, децентрализованное	Унитарное, децентрализованное	Унитарное, централизованное

Административно-территориальное деление	Регионы, области, департаменты, коммуны	Провинции, округа, уезды, аймаки,	Префектуры, округа Хоккайдо, особые города, уезды
Наличие автономий, специальных территориальных единиц	Заморские регионы, департаменты, территории	Автономные районы, специальные административные районы, национальные волости, автономные уезды	Центральные города, районы Токио
Орган, представляющий интересы регионов	Сенат Франции		-
<i>Государственный (политический) режим</i>			
Характеристика	демократический	демократический	демократический
Основные политические партии	Союз за народное движение, Социалистическая, Демократическое движение, Национальный фронт, Левый фронт	Коммунистическая, Революционный комитет Гоминьдана, Демократическая лига Китая	Либерально-демократическая, Демократическая, Коммунистическая, Комэйто, Партия японского возрождения, Социал-демократическая
Избирательная система	Прямая / непрямая, мажоритарная / пропорциональная	Прямая / непрямая, мажоритарная	Прямая, мажоритарная / пропорциональная
<i>Правовая система</i>			
Характеристика	Континентальная (романо-германская)	Социалистическая	Континентальная (романо-германская)
Основной закон	Конституция 1958 г., преамбула Конституции 1946 г., Декларация прав человека и гражданина 1789 г.	Конституция 1982 г.	Конституция 1947 г.

Таблица 6.3. Система государственного управления ведущих государств мира (Индия, Бразилия, Казахстан)

	Индия	Бразилия	Казахстан
<i>Форма правления</i>			
Характеристика	Парламентская республика	Президентская республика	Президентская республика
Глава государства	Президент Вице-президент	Президент	Президент
Порядок избрания	Непрямые, электоральная коллегия; президент и вице-президент представляют разные национальности и касты	Прямые, мажоритарная система	Прямые, мажоритарная
Срок полномочий	5 лет	4 года, не более 2 раз	5 лет, не более 2 раз (не распространяется на Н.А. Назарбаева)
Законодательный (представительный) орган	Сансад – трехпалатный (включает Президента, Раджья Сабху, Лок Сабху)	Национальный конгресс Бразилии	Парламент Казахстана
Верхняя палата	Раджья Сабха (Совет штатов)	Федеральный совет	Сенат
Порядок формирования	250 членов, в том числе 238 – законодательными собраниями штатов, 12 – Президентом за заслуги перед Индией	81 сенатор, каждый субъект федерации представлен 3 сенаторами, каждый сенатор имеет 2 заместителя	47 депутатов, в том числе 32 – выборщиками (депутатами маслихатов), 13 – назначаются Президентом
Срок полномочий	6 лет, каждые три года – ротация 1/2 членов	8 лет, каждые 4 года сменяется на 1/3 и 2/3 (соответственно)	6 лет, каждые три года – ротация 1/2 членов
Нижняя палата	Лок Сабха (Народная палата)	Палата депутатов	Мажилис
Порядок формирования	552 депутата, в том числе 550 – по мажоритарной системе, 2 – Президентом из англо-	513 депутатов, по пропорциональной (мажоритарно-пропорциональной)	107 депутатов, в том числе 108 – по пропорциональной, 9 – Ассамблей народов Казахстана

	индийской общины		на
Срок полномочий	5 лет	4 года	5 лет
Исполнительная власть	Объединённый Совет министров Индии	Кабинет министров	Правительство
Глава исполнительной власти	Премьер-министр	Президент	Премьер-министр
Порядок назначения	Назначается Президентом, выдвижение кандидатуры представителя партии большинства в Лок Сабха	Формируется Президентом	Назначается Президентом
Основные организационно-правовые формы органов	Министерство, агентство, комиссия, управление	Министерства, комиссии, агентства	Министерства, службы, агентства
<i>Форма государственного устройства</i>			
Характеристика	Лингвистическая федерация	Федерация	Унитарное, централизованное
Административно-территориальное деление	Штаты, союзные территории, национальный столичный округ, округа, талуки	Штаты, федеральный округ, муниципии (также в целях статистики – регионы, мезорегионы, микрорегионы)	Области, города республиканского значения, районы, города, поселки, сельские округа
Наличие автономий, специальных территориальных единиц	Национальный столичный округ	Федеральный округ, федеральные владения	Байконыр – город республиканского значения (город федерального значения Российской Федерации)
Орган, представляющий интересы регионов	Раджья Сабха	Федеральный Совет	Сенат Ассамблея народов Казахстана

<i>Государственный (политический) режим</i>			
Характеристика	демократический	демократический	демократический
Основные политические партии	Индийский национальный конгресс (И), Индийская народная, Партия большинства народа, Коммунистическая, Коммунистическая (марксистская)	Партия бразильского демократического движения, Партия трудящихся, Прогрессистская, Бразильская социально-демократическая	Народно-демократическая «Нур Отан», Демократическая «Ак-жол», Демократическая «Адилет», Социально-демократическая «Ауыл»
Избирательная система	Прямая / непрямая, мажоритарная	Прямая, мажоритарная / мажоритарно-пропорциональная	Прямая / непрямая, мажоритарная / пропорциональная
<i>Правовая система</i>			
Характеристика	Англо-саксонская с элементами традиционной	Континентальная (романо-германская)	Континентальная (романо-германская) с элементами социалистической
Основной закон	Конституция 1949 г. (самая большая в мире по объему)	Конституция 1988 г.	Конституция 1995 г.

В ПКЗ или контрольной работе вам предстоит описать по схеме, предложенной в данном пункте, систему государственного управления конкретного государства (за исключением тех, которые охарактеризованы в данном пункте). Для полного и актуального описания системы предлагаем обратиться к официальным сайтам государственных органов выбранного вами государства.

Выводы

Первоэлементом механизма государства является его государственный орган, наделенный собственной компетенцией по решению государственных дел.

В силу системности государственного управления в механизм государства включены государственные органы, организационно и функционально различающиеся, относительно самостоятельные и независимые.

Классификация государственных органов осуществляется, как правило, в соответствие с принципом разделения властей. Однако данный принцип не обеспечивает охвата всех государственных органов, поэтому также принято выделять государственные органы с особым статусом.

Контрольные вопросы и задания

1. Охарактеризуйте важнейшие признаки государственного органа.
2. Проведите анализ понятия «компетенция государственного органа».
3. Охарактеризуйте принципы разграничения полномочий между государственными органами. На примере Российской Федерации проанализируйте способы разграничения полномочий между государственными органами.
4. Охарактеризуйте значение главы государства в системе государственных органов.
5. Проведите сравнительный анализ становления и развития законодательных органов в разных государствах мира.

6. Обоснуйте необходимость формирования государственных органов с особым статусом.

Библиографический список

Основная литература

1. *Атаманчук Г.В.* Теория государственного управления. – М.: Омега-Л, 2010.
2. *Глазунова Н.И.* Система государственного и муниципального управления. – М.: Проспект, 2010.
3. *Зенков М.Ю.* Органы государственной власти и местного самоуправления как юридические лица публичного права. – Новосибирск: Изд-во СибАГС, 2006.
4. *Тихомиров Ю.А.* Государство = The state. – М.: Норма; ИНФРА-М, 2013.
5. *Чиркин В.Е.* Юридическое лицо публичного права. – М.: Норма, 2007.

Дополнительная литература

1. *Гомеров И.Н.* Государство и государственная власть: Предпосылки, особенности, структура. – М.: ЮКЭА, 2002.
2. *Демидов А.Ю.* Государственный аппарат: эффективность и результативность деятельности. – М.: Бюджет, 2013.
3. *Государственное и муниципальное управление / С.Ю. Наумов и др.* – М.: Дашков и Ко., 2012.
4. *Самойлов В.Д.* Государственное управление: теория, механизмы, правовые основы. – М.: ЮНИТИ-ДАНА; Закон и право, 2013.
5. *Чиркин В.Е.* Система государственного и муниципального управления. – М.: Норма; ИНФРА-М, 2013.

6. Организация государственного управления в Российской Федерации

План

- 6.1. Президент Российской Федерации.
- 6.2. Федеральное Собрание – Парламент Российской Федерации.
- 6.3. Правительство Российской Федерации и система федеральных органов исполнительной власти.
- 6.4. Судебная система Российской Федерации.
- 6.5. Федеральные государственные органы с особым статусом.
- 6.6. Система государственных органов субъектов Российской Федерации

6.1. Президент Российской Федерации

Президент Российской Федерации – высшая государственная должность Российской Федерации.

! Президент России является главой государства, гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина, Верховным Главнокомандующим Вооружёнными Силами Российской Федерации.

Институт Президента Российской Федерации возник в качестве реакции на создание аналогичного института в СССР.

Вопрос о введении поста президента в СССР обсуждался в связи с подготовкой проекта Конституции СССР 1936 г., однако должность президента не была учреждена. Уже позже, в 1962 г., Хрущёв Н.С. предложил учредить пост Президента в ходе подготовки новой Конституции СССР. Вместе с тем, многие исследователи отмечали, что роль Президента в СССР играл Председатель Президиума Верховного Совета СССР.

Пост Президента СССР был учрежден на III Съезде народных депутатов. Соответствующая поправка к Кон-

ституции гласила, что Президент СССР избирается всенародным голосованием на пятилетний срок. Однако первый и последний Президент СССР М.С. Горбачев в порядке исключения был избран Съездом народных депутатов 15 марта 1990 г. Вице-президентом СССР стал Г.И. Янаев, который выполнял по поручению президента отдельные его функции и мог замещать последнего в случае его болезни или отставки.

Президенту отводилось важное место в системе высших государственных органов. Он являлся главой государства, обеспечивал взаимодействие органов власти и управления, представлял на утверждение Верховного Совета кандидатуры главы правительства, министров, Генерального прокурора, председателей Верховного и Высшего арбитражного судов СССР, персональный состав Комитета конституционного надзора СССР. Президент назначал и смещал высшее военное командование, вел международные переговоры, назначал и отзывал дипломатических представителей, имел право объявлять мобилизацию и состояние войны, вводить военное или чрезвычайное положение. Президент СССР мог активно влиять на деятельность Верховного Совета СССР, ограничивал его полномочия. Так, Президент обладал правом отклонять принятые Верховным Советом законы и направлять их на повторное обсуждение; он мог ставить перед Съездом народных депутатов СССР вопрос об избрании Верховного Совета СССР в новом составе. У Президента СССР было право издавать указы нормативного характера экономической и социальной направленности, он мог даже создавать новые органы и другие государственные структуры «для ускорения формирования союзного рынка».

В декабре 1990 г. VI съезд народных депутатов СССР наделил Президента СССР дополнительными полномочиями, предоставив ему право возглавлять систему органов государственного управления СССР и обеспечивать ее взаимодействие с высшими органами государственной власти страны. Совет министров СССР был переименован

в Кабинет министров СССР, а Председатель Совета министров – в Премьер-министра СССР. Переименование повлекло и существенное изменение статуса Кабинета министров, который переставал быть высшим исполнительным и распорядительным органом СССР, поскольку эти функции переходили Президенту.

Президент СССР возглавил Совет безопасности СССР - новый государственный орган, на который возлагалась «выработка рекомендаций по проведению в жизнь общесоюзной политики в области обороны, поддержанию надежной государственной, экономической и экологической безопасности, преодолению последствий стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций, обеспечению стабильности и правового порядка в обществе».

Таблица 7. Появление института Президента в СССР и государствах на территории СССР

№ п/п	Государство	Год создания
1	СССР	1990 март
2	Узбекистан	1990 март
3	Казахстан	1990 апрель
4	Азербайджан	1990 май
5	Молдавия	1990 сентябрь
6	Киргизия	1990 октябрь
7	Туркмения	1990 октябрь
8	Таджикистан	1990 ноябрь
9	Россия	1991 март
10	Грузия	1991 май
11	Армения	1991 октябрь
12	Украина	1991 декабрь
13	Приднестровская Молдавская Республика	1991 декабрь
14	Эстония	1992 октябрь
15	Литва	1992 ноябрь
16	Латвия	1993 июль
17	Белоруссия	1994 июнь
18	Абхазия	1994 ноябрь
19	Нагорно-Карабахская республика	1994 декабрь
20	Южная Осетия	1996 ноябрь

Введение института Президента РФ сопровождалось политической дискуссией о роли и функциях Президента. В итоге было принято решение о Президенте как высшем

должностном лице, главе исполнительной власти, но не главе государства. Высшим государственным органом оставался Съезд народных депутатов Российской Федерации. Подобное распределение полномочий не могло не привести к эскалации конфликта, который вылился в события сентября-октября 1993 г. Конфронтация между Президентом и Съездом народных депутатов России шла по двум направлениям: экономическому и политическому.

В экономической сфере депутаты настаивали на сохранении социальной составляющей реформ; требовали оказания государственной поддержки тем группам населения, которые больше других пострадали от нового экономического курса. В политической сфере президентская и парламентская стороны по-разному представляли будущую модель российского государства (соответственно как президентскую и парламентскую республики, в марте 1993 г. Правительство России было подчинено Съезду народных депутатов и Верховному Совету). Свою роль в конфликте сыграло и несовпадение интересов федеральной и региональных элит.

Должность Президента РСФСР была учреждена 24 марта 1991 г. на основании результатов всероссийского референдума, проведенного 17 марта 1991 г. Первый Президент России был избран 12 июня 1991 г. Им стал Б.Н. Ельцин (вступил в должность 10 июля 1991 г.).

Таблица 8. Список Президентов Российской Федерации

№ п/п	ФИО	Дата правления
1	Борис Николаевич Ельцин	10.07.1991-9.08.1996
	Александр Владимирович Руцкой (вице-президент)	10.07.1991-22.09.1993
	Александр Владимирович Руцкой (и.о. Президента РФ)	22.09.1993-4.10.1993
2	Борис Николаевич Ельцин	9.08.1996-31.12.1999
	Виктор Степанович Черномырдин	5.11.1996-6.11.1996
	Владимир Владимирович Путин	31.12.1999-7.05.2000
3	Владимир Владимирович Путин	7.05.2000-7.05.2004
4	Владимир Владимирович Путин	7.05.2004-7.05.2008
5	Дмитрий Анатольевич Медведев	7.05.2008-7.05.2012
6	Владимир Владимирович Путин	7.05.2012-н.вр. (срок истекает 7.05.2018)

В Конституции России 1993 г. статус Президента России подвергся существенной коррекции: теперь это не только высшее должностное лицо, но и глава государства.



Многие ученые сходятся во мнении, что в России сложилась не просто президентская, а, скорее, «суперпрезидентская» республика¹. По мнению Ф. Закариа, исходя из объема полномочий Президента, Россию следует отнести к «нелиберальным демократиям»².

С момента учреждения поста Президента в России четко прослеживается тенденция наделения его все большим объемом властных полномочий. При этом юридически конституционный статус его должности остается неизменным. Происходит это, прежде всего, в силу того, что трактовка президентских полномочий и его личных «статусов» имеет достаточно пространственный характер, а значит, позволяет говорить о скрытых полномочиях Президента Российской Федерации³, которые с определенной периодичностью закрепляются новыми правовыми актами.

По подсчетам М.А. Краснова, за весь период существования института президентства в России глава государства получил 469 дополнительных полномочий. Помимо сфер, за которые Президент отвечает по Конституции (национальная безопасность, внешняя политика, взаимодействие органов государственной власти, кадровая политика), его полномочия распространились также на экономику, культуру, образование, федеративные отношения, организацию деятельности госорганов, общественных объединений и т. д. При этом, как отмечает ученый, Президенту передано огромное число (220) сугубо

¹ *Государство* главы // Коммерсантъ. № 53 (4594). 29.03.2011 г.

² Цит.: Рябушкина В.А. Современные квазидемократии // *Полития*. – 2008. - № 4. – С. 105.

³ См.: Краснов М.А. Доктрина «подразумеваемых (скрытых) полномочий» главы государства в российской конституционно-правовой практике // *Конституционный Вестник*. - № 2 (20)/2010. - С. 68-81.

регулятивных полномочий. Такое не наблюдается ни в одной известной президентской республике.

В настоящий момент вся совокупность полномочий Президента РФ, закрепленная в нормативно-правовых актах или исходящая из них, настолько обширна, что это дает ему возможность руководить страной «по своему усмотрению» без особых ограничений и, по сути, ответственности (при существующих неприкосновенности Президента и сложной процедуры отрешения его от должности), что, если проводить параллели, очень напоминает положение монарха, не несущего юридической ответственности за свои действия.

Так на чем же конкретно основываются выводы о «суперполномочиях» Президента Российской Федерации? Рассмотрим нормативную составляющую данного вопроса.

Во-первых, как уже говорилось, Конституция указывает на то, что Президент России является главой государства, гарантом Конституции, прав и свобод человека и гражданина, обеспечивающим согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти. Президент обладает правом использовать согласительные процедуры при разрешении разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектами, что предполагает ведущую роль Президента в иерархии органов государственной власти.

Во-вторых, фактически отсутствует какой-либо реальный контроль реализации Президентом Российской Федерации своих полномочий, причем не только со стороны гражданского общества, но и со стороны властных структур и органов государственной власти. Даже процедура отрешения Президента Российской Федерации от должности прописана в Конституции РФ так, что едва ли может быть осуществима на практике.

В-третьих, Президент Российской Федерации формирует, контролирует и отправляет в отставку Правительство Российской Федерации, координирует его деятельность, вправе председательствовать на его заседаниях. В

ст. 32 федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» говорится о непосредственном руководстве «деятельностью федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий»¹. Только Президент вправе устанавливать систему и структуру федеральных органов исполнительной власти.

В-четвертых, Президент Российской Федерации назначает на руководящие должности не только должностных лиц органов исполнительной власти, но и судебной власти, а также в такие ключевые структуры, как Генеральная прокуратура, Центральный банк, Счетная палата Российской Федерации. По его представлению назначаются судьи высших судебных органов страны.

В-пятых, Президент обладает правом не только законодательной инициативы, но и законотворчества, издавая указы и распоряжения, которые могут регулировать отношения, не урегулированные законодательством, до принятия соответствующего закона, восполнять пробелы в законодательстве, налагать вето на одобренные Федеральным Собранием законы. Более того, Конституционный суд установил, что Президент Российской Федерации может издавать указы по вопросам, требующим законодательного решения, при условии, что такие указы не противоречат Конституции России и федеральным законам, а их действие во времени ограничивается периодом до принятия соответствующих законодательных актов. Пояснив при этом, что само по себе отнесение того или иного вопроса к ведению Российской Федерации не означает не-

¹ Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // Рос. газета, 22.12.1997.

возможности его урегулирования иными, помимо закона, нормативными актами¹.

В-шестых, Президент Российской Федерации определяет основные направления внешней и внутренней политики, утверждает военную доктрину, вводит военное и чрезвычайное положение на территории России, формирует органы для обеспечения деятельности в той или иной сфере (Государственный Совет, Совет Безопасности) или с общей компетенцией (Администрация Президента Российской Федерации), которые ему подконтрольны, осуществляет он и множество других ключевых полномочий по управлению страной. Результат, как справедливо



утверждает профессор С.А. Авакьян, «Президент – ключевая фигура в руководстве государством, первое лицо политической жизни страны»², дающее всеобъемлющими полномочиями.

Полномочия Президента Российской Федерации можно разделить на группы в зависимости от сфер их реализации:

- 1) формирование и участие в деятельности федеральных органов государственной власти;
- 2) обеспечение осуществления полномочий федеральной государственной власти на всей территории России;
- 3) руководство внешней политикой;
- 4) руководство в военной сфере;
- 5) иные функции, возложенные Конституцией РФ на Президента.

Рассмотрим основные из них.

Формируя органы государственной власти и участвуя в их деятельности, Президент Российской Федерации:

- 1) утверждает систему и структуру федеральных органов исполнительной власти. Согласно ст. 83 Конститу-

¹ См.: Постановление Конституционного суда РФ от 30.04.1996 г. № 11-П // СЗ РФ. 1996. № 19. Ст. 2320; Постановление Конституционного суда РФ от 27.01.1999 г. № 2-П // СЗ РФ. 1999. № 6. Ст. 866.

² Авакьян С.А. Конституционное право России. - М.: Норма, 2010. - С. 347.

ции РФ назначает с согласия Государственной Думы Председателя Правительства Российской Федерации; представляет Государственной Думе кандидатуру для назначения на должность Председателя Центрального банка Российской Федерации; по предложению Председателя Правительства назначает на должность и освобождает от должности заместителей Председателя Правительства, федеральных министров; представляет Совету Федерации кандидатуры для назначения на должности судей Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, а также кандидатуру Генерального прокурора Российской Федерации; назначает судей других федеральных судов; формирует Совет безопасности Российской Федерации; формирует Администрацию Президента страны; назначает полномочных представителей Президента Российской Федерации, высшее командование Вооруженных Сил России; назначает после консультаций с соответствующими комитетами или комиссиями палат Федерального Собрания дипломатических представителей Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях;

2) в соответствии с действующим законодательством назначает иных должностных лиц исполнительной власти, а также государственных органов с особым статусом. Например, на основании ст. 21 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» глава государства назначает пять членов Центральной избирательной комиссии Российской Федерации;

3) вправе председательствовать на заседаниях Правительства, отменять в установленных Конституцией Российской Федерации случаях постановления и распоряжения Правительства (ст. 85 Конституции), непосредственно руководит некоторыми федеральными органами исполнительной власти: федеральными министерствами внутренних дел, иностранных дел, по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий

стихийных бедствий, обороны, юстиции, отдельными федеральными службами и федеральными агентствами.

Чрезвычайно обширны полномочия Президента Российской Федерации по определению и реализации кадровой политики. М.А. Краснов выделяет 80 кадровых полномочий, в том числе право не только назначать на должности, но и присваивать звания, чины, привлекать к дисциплинарной ответственности, влиять на «социальный статус» людей, даже не состоящих на государственной службе.

В рамках второй группы полномочий по обеспечению осуществления федеральной государственной власти на территории России Президент Российской Федерации:

1) создает Совет безопасности Российской Федерации;

2) назначает своих полномочных представителей при органах государственной власти, международных организациях и в федеральных округах;

3) использует согласительные процедуры для разрешения разногласий между федеральными органами и органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

4) обращается с запросом в Конституционный Суд РФ о проверке конституционности правовых актов и по другим основаниям, предусмотренным Конституцией, а также в иные федеральные суды;

5) на основании ст.ст. 9 и 19 федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» вправе досрочно прекращать полномочия законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации (в случае, если он не приводит принятый им правовой акт в соответствие с Конституцией страны и федеральными законами) и высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

Федерации) путем отрешения его от должности в связи с выражением ему недоверия законодательным (представительным) органом субъекта Российской Федерации, а также отрешения от должности в связи с утратой доверия Президента за ненадлежащее исполнение своих обязанностей.

При осуществлении внешней политики Президент Российской Федерации заключает международные договоры и соглашения от имени Российской Федерации, назначает и отзывает дипломатических представителей России в иностранных государствах и международных организациях, принимает верительные и отзывные грамоты аккредитуемых при нем дипломатических представителей, предоставляет полномочия на ведение переговоров и подписание международных договоров, заключаемых от имени Российской Федерации, на основании п. «е» ст. 84 Конституции РФ обращается к Федеральному Собранию с ежегодными посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства. В соответствии со ст.ст. 78 и 79 Конституции глава государства уполномочен на заключение соглашений с органами исполнительной власти субъектов РФ и международных договоров с другими государствами и международными объединениями государств.

Осуществляя полномочия по руководству в военной сфере, Президент Российской Федерации:

- 1) утверждает военную доктрину России;
- 2) назначает и освобождает высшее командование Вооруженных Сил России;
- 3) возглавляет Совет Безопасности России;
- 4) является Верховным главнокомандующим Вооруженными Силами Российской Федерации;
- 5) вводит военное и чрезвычайное положение в стране либо на ее части;
- 6) образует комиссии при Правительстве России в целях реализации государственной политики по отдельным вопросам, в том числе для реализации государственной политики по военно-промышленным вопросам.

Исходя из представленных полномочий и сфер их действия, очевиден вывод о центральном месте Президента в системе органов государственной власти и всеобъемлющем характере его полномочий.

Кандидатом на должность президента может быть гражданин Российской Федерации не моложе 35 лет, постоянно проживающий в Российской Федерации не менее 10 лет. Одно и то же лицо не может занимать должность Президента Российской Федерации более двух сроков подряд. Порядок выборов Президента Российской Федерации определяется федеральным законом от 10 января 2003 года № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации»¹. Президент Российской Федерации избирается гражданами Российской Федерации на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Вступление в должность Президента – инаугурация – представляет собой торжественную церемонию, осуществляемую на 30-й день оглашения Центральной избирательной комиссией России общих результатов выборов Президента. Порядок проведения инаугурации специально не регламентирован, обязательно присутствие членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы, судей Конституционного Суда России. Сценарий церемонии может быть изменен по инициативе Президента Российской Федерации. Председатель Конституционного Суда России принимает присягу Президента. В целом церемония укладывается в пределы одного часа.

Текст присяги

Клянусь при осуществлении полномочий Президента Российской Федерации уважать и охранять права и свободы человека и гражданина, соблюдать и защищать Конституцию Российской Федерации, защищать суверенитет и независимость, безопасность и целостность государства, верно служить народу.

¹ Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» // Рос. газета, № 6, 16.01.2003.

Общими основаниями прекращения полномочий Президента России является истечение срока полномочий. Однако возможно и досрочное прекращение президентских полномочий в результате:

- отставки; в данном случае Президент обращается к парламенту с соответствующим заявлением;

- стойкой неспособности исполнять полномочия по состоянию здоровья. Механизм прекращения полномочий Президента по данному основанию не ясен, так как данная процедура законодательно не урегулирована.

- отрешение от должности (импичмент).

Процедура импичмента имеет 3 стадии:

- 1) выдвижение Государственной Думой обвинения против Президента РФ (Госдума выдвигает двумя третями голосов и по предложению не менее 1/3 депутатов обвинение в государственной измене или в ином тяжком преступлении);

- 2) заключение Верховного Суда РФ (о наличии в действиях Президента РФ признаков преступления) и Конституционного Суда РФ (о конституционности процедуры обвинения);

- 3) отрешение Президента от должности Советом Федерации (это решение принимается квалифицированным большинством голосов — 2/3+1 голос от общего состава — в 3-месячный срок с момента выдвижения обвинения; в противном случае импичмент считается отклоненным. Если импичмент состоялся, полномочия Президента прекращаются с момента принятия Советом Федерации соответствующего решения.

☑ Несмотря на сложность процедуры импичмента, предпринималось три попытки отрешения от должности Президента России:

- в марте 1993 г. в ходе конституционного кризиса (депутатам Съезда народных депутатов не хватило голосов: 618 вместо требуемых 699);

- в сентябре 1993 г. как реакция на принятие Президентом России указа № 1400. И.о. Президента России был назна-

чен вице-президент А.В. Руцкой, однако Б.Н. Ельцину удалось сохранить свою власть;
- в 1999 году, когда против Ельцина были выдвинуты 5 обвинений (однако, даже по самому популярному обвинению – развязывание Чеченской войны – было набрано только 283 голоса против требуемых 300).

Для содействия главе государства в реализации его конституционных полномочий, создания условий для реализации гарантий президентской деятельности существует система обеспечения деятельности Президента Российской Федерации, нацеленная на правовое, документационное, информационно-аналитическое, организационное и иное обеспечение президентской деятельности.

Администрация Президента Российской Федерации является государственным органом, сформированным в соответствии с пунктом «и» статьи 83 Конституции Российской Федерации, который обеспечивает деятельность Президента Российской Федерации и осуществляет контроль за исполнением решений Президента Российской Федерации¹.

Впервые Администрация Президента РСФСР была сформирована на основе указа Президента РСФСР от 19 июля 1991 г. № 13 в составе секретариатов Президента РСФСР, Вице-президента РСФСР, Председателя Совета министров РСФСР, Канцелярии Государственного секретаря, советников Президента и их служб, Управления делами, Контрольного управления, Информационно-аналитического центра, Службы безопасности и Пресс-службы. В последующем структура и полномочия Администрации Президента существенно менялись.

Администрация сформирована в целях:

- обеспечения реализации Президентом Российской Федерации полномочий главы государства;

¹ Указ Президента Российской Федерации от 6 апреля 2004 г. № 490 «Об Администрации Президента Российской Федерации» // Рос. газета, № 63, 27.03.2004.

- осуществления контроля за исполнением решений Президента Российской Федерации;
- подготовки предложений Президенту Российской Федерации о мерах, направленных на охрану суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности;
- содействия Президенту Российской Федерации в определении основных направлений внутренней и внешней политики государства;
- разработки общей стратегии внешней политики Российской Федерации, обеспечения реализации Президентом Российской Федерации его полномочий по руководству внешней политикой Российской Федерации;
- разработки совместно с соответствующими федеральными органами исполнительной власти и организациями общенациональных проектов и контроля за их реализацией;
- обеспечения деятельности Президента Российской Федерации по решению кадровых вопросов, относящихся к его ведению, вопросов о награждении государственными наградами Российской Федерации и присвоении почетных званий Российской Федерации;
- содействия Президенту Российской Федерации в решении вопросов, касающихся обеспечения прав и свобод человека и гражданина;
- содействия Президенту Российской Федерации в обеспечении согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти;
- обеспечения реализации Президентом Российской Федерации иных возложенных на него Конституцией Российской Федерации и федеральными законами полномочий.

Таблица 9. Структурные подразделения Администрации Президента

Функциональные подразделения	Обеспечивающие подразделения
Государственно-правовое управление	Референтура
Контрольное управление	Управление по вопросам государственной службы и кадров
Управление по внешней политике	Управление информационного и

	документационного обеспечения
Управление по внутренней политике	Управление по работе с обращениями граждан и организаций
Управление по обеспечению конституционных прав граждан	Управление пресс-службы и информации
Экспертное управление	Управление протокола
Управление по межрегиональным и культурным связям с зарубежными странами	Управление по общественным связям и коммуникациям
Управление по социально-экономическому сотрудничеству с государствами-участниками СНГ, Республикой Абхазия и Республикой Южная Осетия	Управление по обеспечению деятельности Государственного Совета Российской Федерации
Управление по научно-образовательной политике	Управление по вопросам противодействия коррупции
Управление по применению информационных технологий и развитию электронной демократии	Управление по государственным наградам
Управление по общественным проектам	

Администрацию Президента России возглавляет руководитель, назначаемый Президентом. Также назначаются Президентом первый (первые) заместитель и заместители руководителя Администрации Президента.

Должностными лицами Администрации Президента, непосредственно взаимодействующими с Президентом, являются:

- *советники* – лица, уполномоченные Президентом Российской Федерации оказывать ему постоянную помощь в формировании и реализации стратегии общенационального развития и государственной политики в соответствующей сфере деятельности. Советники подготавливают аналитические, справочные, информационные материалы и рекомендации по вопросам, отнесенным к их ведению в соответствии с распределением обязанностей, обеспечивают деятельность совещательных и консультативных органов при Президенте Российской Федерации, исполняют отдельные поручения Президента (должность учреждена в 1991 г.);

- *помощники*, которые подготавливают предложения Президенту Российской Федерации по реализации его полномочий, с участием управлений и иных подразделений Администрации аналитические, справочные, информационные материалы для Президента России, предложения по перспективным и текущим планам работы Президента, участвуют в подготовке государственных, официальных и иных визитов, официальных встреч, переговоров, рабочих поездок Президента, его встреч с гражданами, представителями политических партий и общественных объединений, обеспечивают деятельность Государственного Совета России, совещательных и консультативных органов при Президенте России, исполняют отдельные поручения Президента (должность учреждена в 1991 г.);

- *референты*, задачами которых являются подготовка проектов ежегодных посланий Президента России Федеральному Собранию, иных программных документов и выступлений Президента, участие в подготовке проектов решений Президента, информационно-аналитических материалов, в информационно-аналитическом обеспечении визитов за рубеж и поездок в субъекты России Президента России (должность учреждена в 1992 г.).

В августе 1991 г. была учреждена должность постоянного представителя Президента России в республиках РСФСР и представителя Президента в других субъектах России, в 1994 г. данный институт был преобразован в институт полномочного представителя Президента России в субъекте Российской Федерации.

С подписанием в 2000 г. указа Президента РФ № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе»¹ институт полномочных представителей Президента РФ в регионах был заме-

¹ Указ Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 г. № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» // СЗ РФ. – 2000. - № 20. – Ст. 2112.

нён институтом полномочных представителей Президента РФ федеральных округах.

Идея формирования данного звена государственной власти была отражена ещё в Послании Президента РФ, где, в частности, В. В. Путин отметил, что суть образования федеральных округов не в укрупнении регионов... а в укрупнении структур президентской вертикали в пределах территорий¹. Собственно, данный тезис озвучил и Президент Д. А. Медведев на встрече с полпредами Президента РФ в федеральных округах, отметив, что институт полномочных представителей Президента в федеральных округах, конечно, создан для того, чтобы реализовывать внутреннюю политику главы государства.

В отличие от предшествовавшего института полномочных представителей Президента РФ в регионах, полномочные представители Президента РФ в федеральных округах были наделены, помимо координационных, также и контрольно-надзорными функциями. В качестве примера таковых могут быть названы функции по организации контроля за исполнением в федеральном округе решений федеральных органов государственной власти, а также организации контроля за исполнением федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ, контроль за реализацией федеральных программ в федеральном округе.

Таблица 10. Полномочные представители Президента в федеральном округе

№ п/п	Федеральный округ, центр	Полномочные представители
1	Дальневосточный, г. Хабаровск	2000-2005 Путиковский К.Б., 2005-2007 Исхаков К.Ш., 2007-2009 Сафонов О.А., 2009-2013 Ишаев В.И. 2013-н.вр. Трутнев Ю.П.
2	Сибирский, г. Новосибирск	2000-2004 Драчевский Л.В. 2004-2010 Квашнин А.В. 2010-2014 Голоконский В.А. 2014-н.вр. Рогожкин Н.Е.
3	Уральский, г. Екатеринбург	2000-2008 Латышев П.М. 2008-2011 Винниченко Н.А. 2011-2012 Кувайшев Е.В.

¹ Путин В.В. Какую Россию мы строим // Рос газета. – 11.05.2000.

		2012-н.вр. Холманских И.Р.
4	Приволжский, г. Нижний Новгород	2000-2005 Кириенко С.В. 2005-2008 Коновалов А.В. 2008-2011 Рапота Г.А. 2011-н.вр. Бабич М.В.
5	Южный, г. Ростов-на-Дону	2000-2004 Казанцев В.Г. 2004 Яковлев В.А. 2004-2007 Козак Д.Н. 2007-2008 Рапота Г.А. 2008-н.вр. Устинов В.В.
6	Северо-Западный, г. Санкт-Петербург	2000-2003 Черкесов В.В. 2003 Матвиенко В.И. 2003-2011 Клебанов И.И. 2011-2013 Винниченко Н.А. 2013-н.вр. Булавин В.И.
7	Центральный, г. Москва	2000-2011 Полтавченко Г.С. 2011-2012 Говорун О.М. 2012-н.вр. Беглов А.Д.
8	Северо-Кавказский, г. Пятигорск	2010-2014 Хлопонин А.Г. 2014-н.вр. Меликов С.А.
9	Крымский, г. Симферополь	2014-н.вр. Белавенцев О.Е.

Деятельность полномочных представителей в федеральных округах обеспечивают их аппараты. Выполнение задач полномочного представителя Президента России в субъекте федерации обеспечивает главный федеральный инспектор.

В 1994 г. в составе Администрации Президента Российской Федерации была учреждена должность полномочного представителя Президента России в Федеральном Собрании для представления интересов Президента России в палатах Федерального Собрания. В 1996 году институт был разделен на два: *полномочный представитель Президента России в Государственной Думе, полномочный представитель Президента России в Совете Федерации*. Они представляют позицию Президента России по рассматриваемым проектам федеральных законов (в Государственной Думе) и федеральным законам (в Совете Федерации), кандидатуры для назначения на должности, внесенные Президентом России в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами. Полномочные представители участвуют в заседаниях палат без специального разрешения Президента, заседаниях комитетов и комиссий палат, согласительных комиссий, созданных

палатами Федерального Собрания России, круглых столах, иных мероприятиях, проводимых палатами Федерального Собрания.

В 1995 г. в Администрации Президента России учреждена должность *полномочного представителя Президента в Конституционном Суде Российской Федерации*. Полномочный представитель способствует осуществлению деятельности Президента России как гаранта Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина и представляет интересы Президента России в Конституционном Суде Российской Федерации. Полномочный представитель участвует в заседаниях Конституционного Суда России без специального решения Президента России. Президент России имеет право назначать иных своих представителей для участия в заседании Конституционного Суда.

Институт полномочных представителей Президента России также включает *специальных представителей*, назначенных Президентом России по конкретным вопросам внутренней и внешней политики или разрешения конкретной проблемы. Как правило, обязанности специального представителя возлагаются на лиц, занимающих иные государственные должности или должности государственной службы (в Правительстве России, Администрации Президента России, Министерстве иностранных дел России).

Таблица 11. Специальные представители Президента России¹

№ п/п	ФИО	Наименование должности
1	Коновалов А.В.	Министр юстиции России, специальный представитель по взаимодействию с Европейским Союзом в области свободы, безопасности и правосудия
2	Швыдкой М.Е.	Специальный представитель по международному культурному сотрудничеству
3	Чилингаров А.Н.	Специальный представитель по международному сотрудничеству в Арктике и Антарктике
4	Зурабов М.Ю.	Чрезвычайный и Полномочный посол Рос-

¹ Данные на 1 декабря 2014 г.

		сии на Украине, специальный представитель по развитию торгово-экономических отношений с Украиной
5	Бедрицкий А.И.	Специальный представитель по вопросам климата
6	Кабулов З.Н.	Директор Второго департамента Азии Министерства иностранных дел России, специальный представитель по Афганистану
7	Змеевский А.В.	Специальный представитель по вопросам международного сотрудничества в борьбе с терроризмом и транснациональной организованной преступностью
8	Ткачѳв А.Н.	Глава администрации Краснодарского края, специальный представитель по Абхазии
9	Мамсуров Т.Д.	Глава Республики Северная Осетия – Алания, специальный представитель по Южной Осетии
10	Рогозин Д.О.	Заместитель председателя Правительства России, специальный представитель по Приднестровью
11	Зубков В.А.	Специальный представитель по взаимодействию с Форумом стран-экспортеров газа
12	Бабаков А.М.	Специальный представитель по взаимодействию с организациями соотечественников за рубежом
13	Братчиков И.Б.	Специальный представитель по делимитации и демаркации Государственной границы РФ с сопредельными государствами – участниками СНГ
14	Шматко С.И.	Специальный представитель по вопросам международного сотрудничества в области электроэнергетики
15	Крутских А.В.	Посол по особым поручениям МИД РФ, специальный представитель по вопросам международного сотрудничества в области информационной безопасности
16	Хакимов Б.М.	Специальный представитель по делам Шанхайской организации сотрудничества, национальный координатор России в Шанхайской организации сотрудничества
17	Богданов М.Л.	Заместитель министра иностранных дел РФ, специальный представитель по Ближнему Востоку и странам Африки

При Президенте РФ с целью оказания ему содействия и под его руководством действуют специальные консультативно-совещательные органы –советы и комиссии.

Основной признак консультативно-совещательных органов при главе государства - отсутствие у них права издания от своего имени общеобязательных нормативно-правовых актов, рекомендательный характер их решений, принимаемых коллегиально. Вместе с тем рекомендации вспомогательных советов и комиссий могут быть реализованы в правовых актах Президента и Правительства, в разработке законопроектов, вносимых в Государственную Думу в порядке законодательной инициативы главы государства, либо в деятельности органов государственной власти, представители которых входят в их состав.

Первые совещательные органы при Президенте России были созданы в 1991 году: Государственный Совет (с июля по ноябрь 1991 г.), Президентский консультативный совет (1992-1993 гг.), Президентский Совет (1993-2001 гг.), Совет обороны (1996-1998 гг.), Политический консультативный совет (1996-2000 гг.).

О Совете Безопасности России – см. в разделе 6.5.

Государственный совет России¹ образован 1 сентября 2000 года в соответствии с указом президента Российской Федерации². Указом утверждено положение о Госсовете России. В соответствии с положением Госсовет является совещательным органом, содействующим реализации полномочий главы государства по вопросам обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти. Госсовет в своей деятельности руководствуется Конституцией, федеральными конституционными законами, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента.

¹ Информационный раздел Государственного Совета на сайте Президента России - [Электронный документ] – Режим доступа - http://state.kremlin.ru/state_council

² Указ Президента Российской Федерации от 1 сентября 2000 г. № 1602 «О Государственном совете Российской Федерации» // Рос. газета, № 172, 5.09.2000.

Основными задачами Государственного совета являются:

- содействие реализации полномочий Президента Российской Федерации по вопросам обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти;

- обсуждение имеющих особое государственное значение проблем, касающихся взаимоотношений Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, важнейших вопросов государственного строительства и укрепления основ федерализма, внесение необходимых предложений Президенту Российской Федерации;

- обсуждение вопросов, касающихся исполнения (соблюдения) федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, их должностными лицами Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, и внесение соответствующих предложений Президенту Российской Федерации;

- содействие Президенту Российской Федерации при использовании им согласительных процедур для разрешения разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также между органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

- рассмотрение по предложению Президента Российской Федерации проектов федеральных законов и указов Президента Российской Федерации, имеющих общегосударственное значение;

- обсуждение проекта федерального закона о федеральном бюджете;

- обсуждение информации Правительства Российской Федерации о ходе исполнения федерального бюджета;

- обсуждение основных вопросов кадровой политики в Российской Федерации;

- обсуждение по предложению Президента Российской Федерации иных вопросов, имеющих важное государственное значение.

Председателем Государственного совета является Президент Российской Федерации. Секретарем Государственного совета является один из помощников Президента России.

Членами Государственного совета являются:

- Председатель Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации;

- Председатель Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации;

- полномочные представители Президента Российской Федерации в федеральных округах;

- высшие должностные лица (руководители высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации;

- руководители фракций в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации.

По решению Президента Российской Федерации в состав Государственного совета могут быть включены лица, замещавшие должности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и имеющие большой опыт публичной (государственной и общественной) деятельности.

Для решения оперативных вопросов в составе 9 человек формируется Президиум Государственного Совета (персональный состав Президиума ротировается раз в полгода).

Для экспертного обеспечения Государственного совета сформирована консультативная комиссия, члены которой (как правило, бывшие высшие должностные лица субъектов Российской Федерации) также участвуют в работе Государственного совета.

Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека является консультативным органом при главе российского государства¹. Он образован в целях оказания содействия главе государства в реализации его конституционных полномочий в области обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина, информирования Президента Российской Федерации о положении дел в этой области, содействия развитию институтов гражданского общества, подготовки предложений главе государства по вопросам, входящим в компетенцию Совета.

Нормативно-правовую базу деятельности Совета составляет и указ Президента Российской Федерации № 120 от 1 февраля 2011 г. «О Совете при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека»². Совет ведет свою историю с 26 сентября 1993 года, когда указом первого Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина была образована Комиссия по правам человека при Президенте РФ.

В 1993 г. на базе подразделения Администрации Президента России – Главного социально-производственного управления – было создано Управление делами Президента России, с 1995 г. получившее статус федерального органа исполнительной власти³.

Управление делами Президента Российской Федерации - федеральный орган исполнительной власти (федеральное агентство), организующий и непосредственно осуществляющий материально-техническое обеспечение и социально-бытовое, медицинское и санаторно-курортное

¹ Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека - [Электронный документ] – Режим доступа - <http://www.president-sovet.ru/>

² Указ Президента Российской Федерации от 1 февраля 2011 г. № 120 «О Совете при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека» // Рос. газета, № 23, 4.02.2011.

³ Управление делами Президента Российской Федерации - [Электронный документ] – Режим доступа - <http://www.udprf.ru/>

обслуживание деятельности федеральных государственных органов власти.

Руководство деятельностью Управления делами осуществляет Президент Российской Федерации. Управление делами осуществляет свою деятельность за счёт средств федерального бюджета, выделяемых на его содержание, а также средств, получаемых в соответствии с законодательством Российской Федерации от управления подведомственными ему организациями и от управления и распоряжения подведомственными ему объектами федеральной собственности, включая имущество, закреплённое за подведомственными организациями. Управление имеет территориальный орган – управление в Республике Крым.

Направления деятельности подведомственных Управлению организаций (ФГУП, ФГБУ, ФГБОУ, ФГБДОУ, ФГБУК, ФГАУ):

- агропромышленный комплекс;
- госзагрансобственность;
- гостиничный комплекс;
- детские дошкольные и образовательные учреждения;
- материально-техническое обеспечение;
- медицинские и санаторно-курортные учреждения;
- общественное питание и торговля;
- полиграфия;
- предприятия бытового обслуживания;
- строительство;
- транспорт;
- учреждения культуры.

6.2. Федеральное Собрание – Парламент Российской Федерации

Парламентаризм — это сложный и многогранный феномен, некая шкала социальных ценностей, где господствует закон, принципы верховенства права и разделения властей, где гражданское общество характеризуется демократизмом и высокой политико-правовой культурой при сложившейся выборной системе власти.

Становление органов народного представительства в политической системе современной России имеет многовековую историю – от вече, Боярской думы, дореволюционных Государственных дум и Государственного совета, до советского народовластия и современных форм парламентской демократии.

Современный этап развития парламентаризма в России, связанный с формированием и функционированием *Федерального Собрания – Парламента Российской Федерации*, многие авторы называют собственно парламентским, поскольку, как в царское, так и советское время в государстве создавались представительские органы, законодательная деятельность которых была ограничена. Вместе с тем, как в период Земских соборов, Государственных дум начала XX в., советский период, складывалась национальная практика парламентаризма, некоторые традиции которой были восприняты при формировании современной Конституции России.

☑ Так, Государственная Дума названа в честь представительного органа Российской империи с законодательными полномочиями – Государственной Думы, образованной в соответствии с Высочайшим манифестом от 17 октября 1905 г.¹ В Верховном Совете СССР (начиная с 1936 г.) и Верховном Совете России (с 1989 г.) существовал Совет национальностей как палата, представляющая интересы

¹ Высочайший манифест от 17 октября 1917 г. об усовершенствовании государственного порядка - [Электронный документ] – Режим доступа - <http://www.hist.msu.ru/ER/Text/oct1905.htm>

субъектов соответствующих федеративных государств (в СССР – союзной республики, автономной ССР, автономной области и автономного округа; в России – республик, автономных областей и округов, краев, областей и городов федерального значения), которые можно рассматривать в качестве прототипа Совета Федерации.

Одной из главных функций Федерального Собрания является рассмотрение и принятие законов. Как законодательный орган Федеральное Собрание исполняет и некоторые довольно ограниченные контрольные функции за исполнительной властью. Контроль осуществляется посредством принятия федерального бюджета и утверждения отчетов о его исполнении, а также использования права отказывать в доверии Правительству, которое в этом случае может быть отправлено Президентом Российской Федерации в отставку.

Согласно ст. 95 Конституции РФ Федеральное Собрание состоит из двух палат: *Государственной Думы* и *Совета Федерации*. Состав палат, как и принципы их формирования, различен. Государственная Дума состоит из 450 депутатов, а в Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти. При этом, в соответствии с законом о внесении изменений в Конституцию России № 11-ФКЗ¹ после вступления в силу данного закона в состав Совета Федерации будут входить представители Российской Федерации (в составе не более 10% от членов Совета Федерации), назначенные Президентом России.

При этом одно и то же лицо не может одновременно являться членом Совета Федерации и депутатом Государственной Думы. Государственная Дума избирается на конституционно установленный срок — 5 лет, а Совет Федерации установленного срока своей legislatury не

¹ Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ «О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // Рос. газета, 23.11.2014.

имеет. Порядок формирования обеих палат устанавливается федеральными законами. Порядок формирования Государственной Думы и Совета Федерации менялся несколько раз по политическим причинам.

Федеральное Собрание является единым парламентским организмом, но это не означает, что его палаты действуют во всех случаях совместно. Напротив, Конституция Российской Федерации устанавливает, что Совет Федерации и Государственная Дума заседают раздельно. Палаты могут собираться совместно только в трех установленных Конституцией Российской Федерации случаях:

- для заслушивания посланий Президента Российской Федерации;
- для заслушивания посланий Конституционного Суда;
- для заслушивания выступлений руководителей иностранных государств.

Таблица 12. Партийный состав депутатов Государственной Думы

Партийная принадлежность	Созывы и годы деятельности					
	1	2	3	4	5	6
	1994-1996	1996-2000	2000-2003	2003-2007	2007-2011	2011-2016
Независимые	130	77	107	67		
ЛДПР, Блок Жириновского	64	52	17	35	40	56
Выбор России, Дем. выбор России, Союз правых сил	64	9	29	3		
КПРФ	42	157	113	46	57	92
Женщины России	23	2				
Аграрная партия России	37	20		3		
ЯБЛоко	20	41	20	4		
Партия рос. единства и согласия	22	1				
Дем. партия	14					
Гражданский союз	10					
Рос. движение дем. реформ	5					

Достоинство и милосердие	3					
Будущее России – Новые имена	2					
КЕДР	1					
Наш дом - Россия		55	7			
Власть народу		9				
Конгресс русских общин		5	1			
Блок И. Рыбкина		3				
Вперед, Россия!		3				
Памфилова-Гуров-Лысенко		2				
Блок независ.		1				
Блок С. Говорухина		1				
Блок 89		1				
Коммунисты - Трудовая Россия – За СССР!		1				
Мое отечество		1				
Общее дело		1				
Партия самоуправления трудящихся		1	1			
Партия экон. свободы		1				
Преображение Отечества		1				
Профсоюзы – Промышленники России – Союз труда		1				
Единство			64			
Отечество – Вся Россия			75			
Рос. общенародный союз			2			
Движение в поддержку армии			2			
Духовное наследие			1			
Партия пенсионеров			1	1		
Рус. социалисти-			1			

чешская партия						
Единая Россия				308	315	238
Родина				29		
Народная партия				17		
Партия возрождения России				1		
Справедливая Россия					38	64

Государственная Дума состоит из 450 депутатов, ровно половина из которых избирается напрямую и в один тур по результатам голосования в одномандатных округах. Вторая половина формируется политическими партиями России, преодолевшими 5%-ый барьер по результатам голосования за списки партий. Именно такая схема действовала на выборах в российский парламент в 1993-2003 годах и будет действовать снова, начиная с 2016 года. В 2007 и 2011 годах все 450 депутатов Госдумы определялись по результатам голосования за партийные списки, а проходной барьер равнялся 7%. Депутатом Государственной думы может быть избран гражданин Российской Федерации, достигший 21 года и имеющий право участвовать в выборах.

Основная задача Государственной Думы - рассмотрение и принятие федеральных законов (в том числе федеральных конституционных законов, законов России о поправках к Конституции РФ)¹. Рассмотренный в трех чтениях законопроект, после принятия его в третьем чтении становится федеральным законом и передается для дальнейшего одобрения Совету Федерации (либо напрямую – на подпись Президенту России).

Статья 103 Конституции РФ определяет следующие полномочия Госдумы:

- дача согласия Президенту Российской Федерации на назначение председателя Правительства Российской Федерации;

¹ *Официальный сайт Государственной Думы* - [Электронный документ] – Режим доступа - <http://www.duma.gov.ru/>

- заслушивание ежегодных отчётов Правительства Российской Федерации о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной думой;

- решение вопроса о доверии Правительству Российской Федерации;

- назначение на должность и освобождение от должности председателя Центрального банка Российской Федерации;

- назначение на должность и освобождение от должности председателя Счётной палаты Российской Федерации и половины состава её аудиторов;

- назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека, действующего;

- объявление амнистии;

- выдвижение обвинения против Президента Российской Федерации для отрешения его от должности.

В соответствии со ст. 99 Конституции Российской Федерации Государственная Дума собирается на первое заседание на тридцатый день после избрания. Президент Российской Федерации может созвать заседание Государственной Думы ранее этого срока.

Не позднее, чем за две недели до дня начала работы Государственной Думы нового созыва распоряжением Председателя Государственной Думы формируется временная депутатская рабочая группа по подготовке первого заседания Государственной Думы нового созыва. Временная депутатская рабочая группа формируется из числа избранных на новый срок депутатов Государственной Думы пропорционально количеству депутатских мандатов, полученных каждым федеральным списком кандидатов. Временная депутатская рабочая группа избирает из своего состава руководителя временной депутатской рабочей группы и его заместителя (заместителей).

Временная депутатская рабочая группа:

- утверждает схему размещения депутатов Государственной Думы нового созыва в зале заседаний Государственной Думы;

- формирует проект порядка работы первого заседания Государственной Думы нового созыва;

- утверждает перечень документов и материалов, подлежащих раздаче депутатам Государственной Думы к первому заседанию Государственной Думы нового созыва;

- готовит на основе принципа пропорционального представительства федеральных списков кандидатов, получивших депутатские мандаты, предложения по составу Счетной комиссии Государственной Думы, Временной комиссии Государственной Думы по Регламенту и организации работы Государственной Думы, Временного секретариата Государственной Думы;

- решает иные вопросы организации первого заседания Государственной Думы нового созыва.

Первое заседание Государственной Думы открывает старейший по возрасту депутат Государственной Думы. В дальнейшем до избрания Председателя Государственной Думы или его заместителя заседания Государственной Думы могут вести поочередно представители фракций по согласованию между ними.

Внутреннюю организацию и работу Государственной Думы определяет Регламент¹.

На первых заседаниях Государственной Думы депутатами определяется руководство палатой: избираются председатель, первые заместители, заместители председателя Государственной Думы.

Председатель Государственной Думы:

- ведет заседания палаты;

- ведает вопросами внутреннего распорядка палаты;

¹ Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 января 1998 г. № 2134-II ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ, 16.02.1998, № 7, ст. 801.

- организует работу Совета Государственной Думы;
- осуществляет общее руководство деятельностью Аппарата Государственной думы, в том числе назначает на должность и освобождает от должности должностных лиц Аппарата;
- представляет палату во взаимоотношениях с государственными органами, общественными организациями, должностными лицами, парламентами и иными государственными органами иностранных государств;
- подписывает постановления Государственной Думы, направляет в Совет Федерации или Президенту России проекты законов России о поправках к Конституции РФ, федеральные конституционные и федеральные законы.

Таблица 13. Председатели Государственной Думы

Созыв	ФИО	Фракция
I (1994-1996)	Иван Петрович Рыбкин	Аграрная партия России
II (1996-2000)	Геннадий Николаевич Селезнёв	КПРФ
III (2000-2003)	Геннадий Николаевич Селезнёв	КПРФ, вне фракций
IV (2003-2007)	Борис Вячеславович Грызлов	Единая Россия
V (2007-2011)	Борис Вячеславович Грызлов	Единая Россия
VI (2011-2016)	Сергей Евгеньевич Нарышкин	Единая Россия

Заместители Председателя Государственной Думы замещают Председателя Государственной Думы в его отсутствие, по поручению Председателя Государственной Думы ведут заседания палаты, координируют деятельность комитетов и комиссий Государственной Думы, решают другие вопросы внутреннего распорядка деятельности палаты в соответствии с Регламентом и распределением обязанностей между заместителями Председателя Государственной Думы.

Избранные депутаты Государственной Думы образуют фракции. Полное наименование фракции соответствует названию политической партии, в составе списка которой избраны депутаты. Фракция избирает из своего состава руководителя фракции и его заместителя (заместителей). В составе фракции численностью свыше

100 человек могут образовываться внутрифракционные группы. Депутат Государственной Думы может состоять только в одной фракции. В случае депутата из фракции его полномочия прекращаются.

Государственная Дума образует комитеты и комиссии. Комитеты являются основными органами палаты, участвующими в законотворческом процессе. Формируются, как правило, по принципу пропорционального представительства депутатских объединений. Председатели комитетов, их первые заместители и заместители избираются большинством голосов от общего числа депутатов по представлению депутатских объединений.

К полномочиям комитетов относятся:

- внесение предложения по формированию примерной программы законопроектной работы Государственной Думы на текущую сессию и календаря рассмотрения вопросов Государственной Думой на очередной месяц;

- осуществление предварительного рассмотрения законопроектов и их подготовка к рассмотрению Государственной Думой;

- подготовка проектов постановлений Государственной Думы;

- подготовка заключений по законопроектам и проектам постановлений, поступившим на рассмотрение Государственной Думы;

- подготовка в соответствии с решением палаты запросов в Конституционный суд Российской Федерации;

- в соответствии с решением Совета Государственной Думы, поручением Председателя Государственной Думы подготовка проектов постановлений Государственной Думы о направлении представителей Государственной Думы в Конституционный суд Российской Федерации;

- организация проводимых Государственной Думой парламентских слушаний;

- заключения и предложения по соответствующим разделам проекта федерального бюджета;

- анализ практики применения законодательства.

Таблица 14. Состав комитетов Государственной Думы VI созыва

№ п/п	Название комитета
1	По аграрным вопросам
2	По безопасности и противодействию коррупции
3	По бюджету и налогам
4	По вопросам семьи, женщин и детей
5	По вопросам собственности
6	По гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству
7	По делам национальностей
8	По делам общественных объединений и религиозных организаций
9	По делам Содружества независимых государств, евразийской интеграции и связям с соотечественниками
10	По жилищной политике и жилищно-коммунальному хозяйству
11	По земельным отношениям и строительству
12	По информационной политике, информационным технологиям и связи
13	По конституционному законодательству и государственному строительству
14	По культуре
15	По международным делам
16	По науке и наукоемким технологиям
17	По обороне
18	По образованию
19	По охране здоровья
20	По природным ресурсам, природопользованию и экологии
21	По промышленности
22	По региональной политике и проблемам Севера и Дальнего Востока
23	По Регламенту и организации работы Государственной Думы
24	По транспорту
25	По труду, социальной политике и делам ветеранов
26	По федеративному устройству и вопросам местного самоуправления
27	По физической культуре, спорту и делам молодежи
28	По финансовому рынку
29	По экономической политике, инновационному развитию и предпринимательству
30	По энергетике

Государственная Дума образует комиссии в случаях и порядке, установленных законодательством. Комиссии образуются на срок, не превышающий срока полномочий Думы данного созыва. В Думе VI созыва существует шесть комиссий:

- по вопросам депутатской этики;
- по контролю за достоверностью сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых депутатами Государственной Думы;
- по правовому обеспечению развития организаций оборонно-промышленного комплекса РФ;
- по рассмотрению расходов федерального бюджета, направленных на обеспечение национальной обороны, национальной безопасности и правоохранительной деятельности;
- по строительству зданий и сооружений, предназначенных для размещения Парламентского центра;
- Счётная комиссия.

Совет Государственной Думы - орган, создаваемый для подготовки организационных решений палаты. В него входят председатель Государственной Думы и руководители фракций. Может также входить не более двух руководителей внутрифракционных групп с правом решающего голоса. Правом совещательного голоса в Совете Государственной Думы обладают заместители председателя палаты и председатели думских комитетов. В случае отсутствия Совета руководителя фракции, по его поручению в заседании может принимать участие его заместитель.

Совет Государственной Думы составляет программу работы палаты на очередную парламентскую сессию, направляет поступившие в палату законопроекты на рассмотрение в думские комитеты, назначает парламентские слушания и внеочередные заседания, составляет календарь рассмотрения вопросов, распределяет обязанности между заместителями председателя Государственной Думы, рассматривает бюджетную смету палаты, утверждает планы международных связей Государственной Думы, принимает решение о награждении почётной грамотой и

почётным знаком Государственной Думы за заслуги в развитии парламентаризма.

Для правового, организационного, документационного, аналитического, информационного, паспортно-визового, финансового, транспортного, материально-технического, хозяйственного, жилищного, социально-бытового, медицинского, санаторно-курортного, протокольного, культурного обеспечения деятельности депутатов Государственной Думы создается Аппарат Государственной Думы. Руководитель, заместители руководителя Аппарата Государственной Думы назначаются распоряжением председателя Государственной Думы по согласованию с Советом Государственной Думы по представлению комитета по Регламенту и организации работы Государственной Думы.

Основная форма работы Государственной Думы - заседания, которые проводятся открыто, гласно и освещаются в средствах массовой информации. Государственная Дума может принять решение о проведении закрытого заседания.

На заседании Государственной Думы помимо депутатом могут присутствовать Президент России, полномочный представитель Президента России в Государственной Думе, председатель Совета Федерации, члены Совета Федерации, председатель Правительства Российской Федерации, члены Правительства Российской Федерации, полномочный представитель Правительства России в Государственной Думе, члены Конституционного Суда России, Верховного Суда России, председатель Счетной палаты России, заместитель председателя Счетной палаты России, Уполномоченный по правам человека в России, Генеральный прокурор России, председатель Центральной избирательной комиссии, члены Общественной палаты России, руководители и заместители руководителей федеральных органов исполнительной власти, представители политических партий, не представленных в Государственной Думе, представители государственных органов, общественных объединений, научных учреждений, эксперты и

другие специалисты, представители средств массовой информации.

Государственная Дума собирается на весеннюю и осеннюю сессии в соответствии с распорядком работы депутатов Государственной Думы на соответствующую сессию, утверждаемым постановлением Государственной Думы.

Во время сессии Государственной Думы проводятся заседания палаты, заседания Совета Государственной Думы, заседания комитетов и комиссий Государственной Думы, парламентские слушания, работа депутатов Государственной Думы в комитетах и комиссиях, во фракциях, а также с избирателями. Как правило, две недели каждого месяца в этот период предназначаются для проведения заседаний палаты, заседаний Совета Государственной Думы, одна неделя - для работы депутатов Государственной Думы в комитетах, комиссиях и во фракциях, одна неделя - для работы депутатов Государственной Думы с избирателями. В период проведения выборов депутатов Государственной Думы нового созыва (со дня назначения выборов до дня выборов) для работы депутатов Государственной Думы с избирателями предназначаются две недели каждого месяца.

Заседания Государственной Думы проходят по вторникам, средам и пятницам. По решению Совета Государственной Думы в иные дни могут проводиться дополнительные заседания Государственной Думы. На заседаниях ведутся протоколы и стенограммы, они подлежат обязательному опубликованию. Заседания Государственной Думы транслируются парламентским телевидением¹.

На заседаниях Государственной Думы в 17 часов проводится «час голосования». На «час голосования» выносятся законы, законопроекты и проекты постановлений

¹ *Парламентское* телевидение Государственной Думы - [Электронный документ] - Режим доступа - <http://www.duma.gov.ru/analytics/tv/>

Государственной Думы, которые уже были предметом обсуждения палаты.

Решения принимаются простым или квалифицированным большинством (в зависимости от рассматриваемого вопроса).

Одна из организационных форм работы Государственной Думы – парламентские слушания, целью которых является обсуждение законопроектов и их концепций, международных договоров, подлежащих ратификации, проекта бюджета и отчета о его исполнении, а также иные вопросы общественной значимости, находящиеся в ведении Государственной Думы. Парламентские слушания, как и пленарные заседания Государственной Думы, могут быть открытыми и закрытыми. Слушания организуются, как правило, ответственным комитетом (комиссией), могут быть межкомитетские слушания. Парламентские слушания представляют собой форму общественного обсуждения и общественного участия в законодательном процессе, поскольку в них принимают участие ученые, эксперты, общественные деятели, разрабатывающие проблематику, касающуюся предмета слушаний.

Одним из действенных способов парламентского контроля является парламентское расследование. Формально и содержательно парламентское расследование значительно отличается от расследования, проводимого уполномоченными на то органами государства. Парламент в ходе расследования не может принимать решений, имеющих уголовно-правовые последствия, а может лишь констатировать нарушения закона и передать материалы компетентным структурам, которые обязаны их рассмотреть и в случае необходимости провести полноценное расследование.

В России институт парламентского расследования введен федеральным законом от 27 декабря 2005 г. № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Со-

брана Российской Федерации»¹. Предмет парламентского расследования в России ограничен грубым или массовым нарушением конституционных прав и свобод и обстоятельствами, связанными с природными и техногенными катастрофами. При этом прямо оговаривается, что парламентскому расследованию не может подвергаться деятельность Президента России.

Помощник депутата Государственной Думы – лицо, оказывающее депутату организационно-техническую помощь и выполняющее по его поручению отдельные функции, кроме тех, которые депутат обязан выполнять лично². Депутат Государственной Думы вправе иметь до 5 помощников, в том числе не более 2 из них могут работать непосредственно в Государственной Думе (на основе срочного служебного контракта или трудового договора), остальные помощники (на условиях трудового договора) будут работать в регионе, который представляет соответствующий депутат. Также депутат Государственной Думы может иметь до 40 помощников (на общественных началах).

Помощник депутата:

- ведет запись на прием к депутату Государственной Думы и проводит предварительный прием;
- готовит аналитические, информационные, справочные и другие материалы, необходимые депутату Государственной Думы для осуществления ими своих полномочий;
- получает по поручению депутата Государственной Думы в органах государственной власти, избирательных комиссиях и комиссиях референдума, органах местного самоуправления, организациях, общественных объединениях документы, в том числе получает вне очереди про-

¹ Федеральный закон от 27 декабря 2005 г. № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» // Рос. газета, 29.12.2005.

² Федеральный закон от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Рос. газета, 08.07.1999.

ездные документы, а также информационные и справочные материалы, необходимые депутату Государственной Думы для осуществления ими своих полномочий;

- организует встречи депутата Государственной Думы с избирателями;

- ведет делопроизводство;

- выполняет иные поручения депутата Государственной Думы, предусмотренные срочным служебным контрактом или срочным трудовым договором.

Государственная Дума является активным участником практически всех международных и региональных парламентских структур со своим особым местом в международном парламентском клубе (парламентских ассамблеях Совета Европы, Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, Черноморского экономического сотрудничества, Северном Совете, Межпарламентской ассамблеи Православия, Конференции парламентариев Арктического региона, Парламентской конференции Балтийского моря, межпарламентских ассамблеях государств-участников СНГ, ЕврАзЕс, ОДКБ, Парламентском собрании Союза Беларуси и России). Государственная Дума является членом Межпарламентского союза¹.

Совет Федерации – вторая палата Федерального Собрания Российской Федерации², часто ошибочно называемая верхней. Совет Федерации занимает по отношению к Государственной Думе, напротив, подчинённую роль (как в законодательном процессе, так и в решении других вопросов).

Согласно статье 102 Конституции Российской Федерации к ведению Совета Федерации относятся:

- утверждение изменения границ между субъектами Российской Федерации

¹ Межпарламентский союз - [Электронный документ] – Режим доступа - <http://www.ipu.org/>

² Совет Федерации - [Электронный документ] – Режим доступа - <http>

- утверждение указа Президента Российской Федерации о введении чрезвычайного положения;
- решение вопроса о возможности использования Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации;
- назначение выборов Президента Российской Федерации;
- отрешение Президента Российской Федерации от должности в порядке импичмента после выдвижения соответствующего обвинения Государственной Думой (для принятия решения необходимо большинство в две трети состава палаты);
- назначение на должность судей Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации (назначения осуществляются по представлению Президента Российской Федерации);
- назначение на должность и освобождение от должности Генерального прокурора Российской Федерации (также осуществляется по представлению президента);
- назначение на должность и освобождение от должности заместителя Председателя Счетной палаты и половины состава её аудиторов.

При рассмотрении принятых Государственной Думой законов, Совет Федерации не имеет права внесения поправок, а может либо одобрить, либо отклонить закон в целом. Федеральный закон считается одобренным Советом Федерации, если за него проголосовало более половины от общего числа членов этой палаты, либо если в течение четырнадцати дней он не был рассмотрен Советом Федерации. В случае отклонения федерального закона Советом Федерации палаты могут создать согласительную комиссию для преодоления возникших разногласий, после чего федеральный закон подлежит повторному рассмотрению Государственной Думой. В случае несогласия Государственной Думы с решением Совета Федерации федеральный закон считается принятым, если при повторном голосовании за него проголосовало не менее двух третей

от общего числа депутатов Государственной Думы. Для принятия федеральных конституционных законов необходимо одобрение трёх четвертей голосов Совета Федерации, в случае отклонения Советом Федерации проекта федерального конституционного закона, вето не может быть преодолено Государственной Думой.

Как весь Совет Федерации в целом, так и его отдельные члены обладают правом законодательной инициативы, однако законы о поправках в конституцию могут быть внесены либо Советом Федерации как коллегиальным органом, либо группой численностью не менее одной пятой от конституционного состава палаты.

В отличие от Государственной Думы, где депутаты избираются непосредственно населением, Совет Федерации только первого созыва формировался выборным путем в соответствии с переходными положениями Конституции России 1993 г. В дальнейшем, использовались разные способы формирования данной палаты, не предполагающие активного участия граждан в данном процессе, в итоге, что отмечено в ряде исследований, определяющее влияние на принятие решений в Совете Федерации получил его аппарат¹.

Также, в отличие от Государственной Думы, Совет Федерации функционирует фактически непрерывно (начиная с 1996 г.), новые члены Совета Федерации сменяют своих коллег, ранее представлявших соответствующий субъект Российской Федерации. Количество членов Совета Федерации на протяжении всего периода существования палаты менялось в связи с изменением количества субъектов Российской Федерации (в настоящее время – 85 субъектов России представляет 170 членов Совета Федерации).

Деятельностью Совета Федерации руководит Председатель, избираемый членами Совета Федерации из своего

¹ Коновалова Т.И. Совет Федерации как субъект принятия политических решений: Конституционные прерогативы, проблемы реализации: Автореферат дисс. к.полит.н. – М.: РАГС, 1999.

числа на срок полномочий соответствующего члена Совета Федерации.

Председатель Совета Федерации в соответствии с Регламентом палаты¹:

- созывает заседания Совета Федерации, в том числе внеочередные;

- формирует проект повестки дня заседания Совета Федерации, вносит его на рассмотрение Совета палаты, представляет Совету Федерации рассмотренный Советом палаты проект повестки дня заседания Совета Федерации;

- ведёт заседания палаты;

- подписывает постановления Совета Федерации;

- приводит к присяге лиц, назначенных на должности судьи Конституционного Суда России и Генерального прокурора России;

- ведает внутренним распорядком деятельности палаты, распределяет обязанности между первым заместителем и заместителями председателя Совета Федерации;

- организует работу Совета палаты, ведет его заседания, координирует работу комитетов и комиссий Совета Федерации;

- представляет палату во взаимодействии с государственными органами России и зарубежных государств, органами местного самоуправления, общественными объединениями, международными организациями;

- участвует в согласительных процедурах, используемых Президентом Российской Федерации для разрешения разногласий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

- решает иные вопросы организации деятельности Совета Федерации.

¹ Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 30 января 2002 г. № 33-ФЗ «О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // Парл. газета, № 35-36, 19.02.2003.

Таблица 15. Председатели Совета Федерации

Полномочия	ФИО	Представляемый регион
1994-1996	Шумейко Владимир Филиппович	Калининградская область
1996-2001	Строев Егор Семёнович	Орловская область
2001-н.вр.	Строев Егор Семёнович как Почетный председатель	Орловская область
2001-2011	Мионов Сергей Михайлович	Санкт-Петербург
2011	Торшин Александр Порфирьевич как исполняющий обязанности	Республика Марий Эл
2011-н.вр.	Матвиенко Валентина Ивановна	Санкт-Петербург

На срок своих полномочий как членов Совета Федерации избираются первый заместитель и заместители председателя Совета Федерации, которые:

- замещают председателя Совета Федерации в его отсутствие;
- по поручению председателя Совета Федерации подписывают постановления палаты, издают распоряжения;
- по поручению председателя Совета Федерации осуществляют другие полномочия по вопросам внутреннего распорядка деятельности палаты.

Органами Совета Федерации являются:

- Совет палаты;
- комитеты Совета Федерации;
- комиссия Совета Федерации по контролю за достоверностью сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых членами Совета Федерации.

Совет палаты образуется для подготовки и рассмотрения вопросов деятельности Совета Федерации, в его состав входят председатель, первый заместитель, заместители председателя Совета Федерации, председатели комитетов, которые обладают правом решающего голоса по всем вопросам, рассматриваемым Советом палаты.

Заседания Совета палаты проводится, как правило, в день, предшествующий дню заседания Совета Федерации.

Таблица 16. Комитеты Совета Федерации

№ п/п	Наименование
1	По конституционному законодательству и государственному строительству
2	По федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера
3	По обороне и безопасности
4	По международным делам
5	По бюджету и финансовым рынкам
6	По экономической политике
7	По аграрно-продовольственной политике и природопользованию
8	По социальной политике
9	По науке, образованию и культуре
10	По регламенту и организации парламентской деятельности

Аппарат Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации - орган, осуществляющий правовое, организационное, аналитическое, документационное, информационное, финансовое, материально-техническое, хозяйственное, транспортное, медицинское и социально-бытовое обеспечение деятельности Совета Федерации и его органов, членов Совета Федерации. Действует на постоянной основе. Структура, штат, расходы на содержание аппарата Совета Федерации определяются председателем Совета Федерации.

Основная форма работы Совета Федерации - пленарное заседание, которые проводятся не реже, чем два раза в месяц. Совет Федерации, как правило, собирается на сессии: весеннюю (25 января – 15 июля) и осеннюю (16 сентября – 31 декабря). Заседания Совета Федерации могут быть открытыми и закрытыми.

Совет Федерации проводит те же мероприятия, что и Государственная Дума: парламентские слушания, конференции. Кроме того, как при Совете Федерации, так и при его председателе созданы дополнительные (экспертные, консультативные) органы, обеспечивающие участие в

принятии решений представителей общественности. Также при Совете Федерации действует телевидение палаты¹.

Член Совета Федерации может иметь 5 помощников, работающих на условиях служебного контракта или трудового договора, а также до 40 помощников на общественных началах.

Совет Федерации участвует в качестве члена в тех же межпарламентских объединениях, что и Государственная Дума, а также в работе Конгресса местных и региональных властей Совета Европы².

6.3. Правительство Российской Федерации и система федеральных органов исполнительной власти

Доминирующее значение в системе государственного управления играют органы исполнительной власти (исполнительные и исполнительно-распорядительные органы государственной власти). Исполнительная власть как основная составная часть власти административной – это наиболее традиционная ветвь государственной власти в России. Она последовательно осуществлялась разнообразными и многочисленными административными органами, в начале XIX в. в России сформировалась министерская система.

В соответствии со ст. 110 Конституции РФ исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство Российской Федерации. Эта конституционная формулировка нередко объявляется некорректной, так как абсолютизирует положение Правительства в осуществлении исполнительной власти. В соответствии с законодательством отдельные полномочия исполнительной

¹ *Вместе-РФ*: Телевидение Совета Федерации - [Электронный документ] – Режим доступа - <http://vmeste-rf.tv/>

² *Конгресс* местных и региональных властей Совета Европы - [Электронный документ] – Режим доступа - <http://www.coe.int/t/congress/>

власти осуществляются Президентом России, который, в частности, осуществляет непосредственное руководство рядом федеральных органов исполнительной власти. Исполнительную власть также осуществляют федеральные министерства, службы и агентства, их территориальные органы, а также органы исполнительной власти субъектов РФ.

Правительство России является федеральным исполнительным органом общей компетенции, который обладает широкой компетенцией в сферах развития экономики, социально-культурной деятельности, административно-политического строительства, правоохранительной деятельности. Как коллегиальный орган исполнительной власти Правительство состоит из Председателя Правительства, заместителей Председателя Правительства и федеральных министров (ч. 2 ст. 130 Конституции России). Правительство на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов, нормативных указов Президента Российской Федерации издает постановления и распоряжения, обеспечивает их исполнение (ч. 1 ст. 115 Конституции РФ). Для решения оперативных вопросов Правительство Российской Федерации по предложению Председателя Правительства Российской Федерации может образовать Президиум Правительства Российской Федерации.

Правовой статус и порядок деятельности Правительства РФ регулируются главой 6 Конституции РФ, федеральным конституционным законом от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»¹, федеральными законами, а также значительным количеством подзаконных актов, среди которых особое место занимают указы и распоряжения Президента РФ, постановления и другие акты Правительства РФ, других федеральных органов исполнительной власти.

¹ Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // Рос. газета, № 245, 23.12.1997.

Председатель Правительства РФ назначается Президентом РФ с согласия Государственной Думы. Предложение о кандидатуре Председателя Правительства вносится не позднее двухнедельного срока после вступления в должность вновь избранного Президента РФ или после отставки Правительства РФ либо в течение недели со дня отклонения кандидатуры Государственной Думой. Государственная Дума рассматривает представленную Президентом РФ кандидатуру в течение недели со дня внесения предложения о кандидатуре.

После трехкратного отклонения представленных кандидатур Председателя Правительства РФ Государственной Думой Президент назначает Председателя Правительства, распускает Государственную Думу и назначает новые выборы.

Председатель Правительства РФ не позднее недельного срока после назначения предлагает Президенту РФ кандидатуры на должности своих заместителей и федеральных министров. Федеральным законом достаточно подробно регулируется правовой статус членов Правительства. В частности, Председатель Правительства РФ, его заместители и федеральные министры обязаны при назначении на должность, а впоследствии ежегодно, не позднее 1 апреля года, следующего за отчетным финансовым годом, представлять в налоговые органы РФ сведения о полученных и являющихся объектами налогообложения доходах, ценных бумагах, а также о являющемся объектом налогообложения имуществе, принадлежащем им на праве собственности. Налоговые органы направляют эти сведения Президенту РФ и в Федеральное Собрание. Такие сведения могут быть опубликованы.

Пробывание в составе Правительства РФ накладывает на его членов определенные ограничения, в частности, они не вправе:

- быть членами Совета Федерации, депутатами Государственной Думы, депутатами законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов

РФ и депутатами выборных органов местного самоуправления;

- занимать другие должности в органах государственной власти и органах местного самоуправления;

- заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, в том числе участвовать в управлении хозяйствующим субъектом независимо от его организационно-правовой формы;

- заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности и т.п.

Таблица 17. Руководители Правительства России (с 1990 г.)

Годы	ФИО, должность
1990-1991	Силаев Иван Степанович, председатель Совета министров
1991	Лобов Олег Иванович, и.о. председателя Совета министров
1991-1992	Ельцин Борис Николаевич, Президент
1992	Гайдар Егор Тимурович, и.о. председателя Правительства
1992-1993	Черномырдин Виктор Степанович, председатель Совета министров
1993-1998	Черномырдин Виктор Степанович, председатель Правительства
1998	Кириенко Сергей Владиленович, и.о. председателя, председатель Правительства
1998	Черномырдин Виктор Степанович, и.о. председателя Правительства
1998-1999	Примаков Евгений Михайлович, председатель Правительства
1999	Степашин Сергей Вадимович, и.о. председателя, председатель Правительства
1999-2000	Путин Владимир Владимирович, и.о. председателя, председатель Правительства
2000-2004	Касьянов Михаил Михайлович, и.о. председателя, председатель Правительства
2004	Христенко Виктор Борисович, и.о. председателя Правительства
2004, 2004-2007, 2007	Фрадков Михаил Ефимович, и.о. председателя, председатель, и.о. председателя Правительства
2007-2008, 2008	Зубков Виктор Алексеевич, председатель, и.о. председателя Правительства
2008-2012	Путин Владимир Владимирович, председатель Правительства
2012-н.вр.	Медведев Дмитрий Анатольевич, председатель Правительства

Организацию работы Правительства России определяет Регламент¹.

Основные направления деятельности Правительства определяются Председателем Правительства.

Председатель Правительства организует работу Правительства, ведет заседания Правительства, систематически проводит совещания с членами Правительства, руководителями федеральных служб и федеральных агентств, органов и организаций при Правительстве, на которых рассматривает ход выполнения программ и планов деятельности Правительства, поручений и указаний Президента Российской Федерации Правительству, принимает решения по оперативным вопросам.

Председатель Правительства систематически информирует Президента России о работе Правительства.

Заместители Председателя Правительства (в соответствии с распределением обязанностей) рассматривают конкретные вопросы деятельности Правительства, координируют деятельность федеральных органов исполнительной власти, обеспечивают исполнение ими решений Президента России и Правительства, участвуют при необходимости в заседаниях коллегий этих органов.

Очередные заседания Правительства проводятся по утвержденному плану в определенный день недели, но не реже 1 раза в месяц. Внеочередные заседания Правительства проводятся по решению председателя Правительства.

При Правительстве России создаются координационные и совещательные органы, руководство и координацию деятельности которых ведут председатель, заместители председателя Правительства, отдельные федеральные министры, руководители иных федеральных органов исполнительной власти (советы, в том числе наблюдательные,

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 1 июня 2004 г. № 260 «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации» // Рос. газета, № 119, 08.06.2004.

экспертные и координационные, правительственные комиссии).

Для обеспечения деятельности Правительства России и председателя Правительства, а также организации контроля за выполнением органами исполнительной власти принятых ими решений сформирован особый государственный орган – Аппарат Правительства России.

Одновременно с кандидатурами своих заместителей и федеральных министров Председатель Правительства РФ представляет Президенту также предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти. В настоящее время она детально регулируется указом Президента РФ от 21 мая 2012 г.¹

Начиная с 2004 г. в систему федеральных органов исполнительной власти входят Правительство России, федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства².

¹ Указ Президента Российской Федерации от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // Рос. газета, 22.05.2012.

² Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // Рос. газета, 11.03.2004.

Таблица 18.1 Федеральные органы исполнительной власти, подведомственные Президенту Российской Федерации¹

Федеральные министерства	Федеральные службы	Федеральные агентства
Министерство внутренних дел РФ (МВД России, 1991-)		
Министерство РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации стихийных бедствий (МЧС России, 1994-, как комитет – 1991-1994)		
Министерство иностранных дел РФ (МИД России, 1991-)		Федеральное агентство по делам Содружества Независимых Государств, соотечественников, проживающих за рубежом и международному гуманитарному сотрудничеству (Россотрудничество, 2008-)
Министерство обороны РФ (Минобороны России, 1992-)	Федеральная служба по военно-техническому сотрудничеству (ФСВТС России, 2004-)	Федеральное агентство специального строительства (Спецстрой России, 2004-)
	Федеральная служба по техническому и экспортному контролю (ФСТЭК России, 2004-)	
Министерство юстиции РФ (1991-)	Федеральная служба исполнения наказаний (ФСИН России, 2004-)	
	Федеральная служба судебных приставов (ФССП России, 2004-)	

¹ Данные на 1 декабря 2014 г. В скобках указаны даты существования

	Государственная фельдъегерская служба (ГФС России, 1995-1996, 2000-)	
	Служба внешней разведки РФ (СВР России, 1991-)	
	Федеральная служба безопасности (ФСБ России, 1993-)	
	Федеральная служба по контролю за оборотом наркотиков (ФСКН России, 2003-)	
	Федеральная служба охраны (ФСО России, 1995-)	
	Федеральная служба по финансовому мониторингу (Росфинмониторинг, 2004-, как комитет – 2001-2004)	
		Главное управление специальных программ Президента РФ (ГУСП, 1998-)
		Управление делами Президента РФ (Управделами Президента, 1995-)

Таблица 18.2. Федеральные органы исполнительной власти, подведомственные Правительству Российской Федерации

Федеральные министерства	Федеральные службы	Федеральные агентства
Министерство здравоохранения РФ (Минздрав России, 2012-)	Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения (Росздравнадзор, 2004-)	Федеральное медико-биологическое агентство (ФМБА России, 2004-)
Министерство культуры РФ (Минкультуры России, 2008-)		Федеральное архивное агентство (Росархив, 2004-, как служба – 1992-2004)

		Федеральное агентство по туризму
Министерство образования и науки РФ (Минобрнауки России, 2004-)	Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки (Рособрнадзор, 2004-)	Федеральное агентство по делам молодежи (Росмолодёжь, 2008-, как комитет – 1992-1998, 1998-2000, 2007-2008)
Министерство природных ресурсов и экологии РФ (Минприроды России, 1991-)	Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (Росгидромет, 2004-)	Федеральное агентство водных ресурсов (Росводресурсы, 2004-)
	Федеральная служба в сфере природопользования (Росприроднадзор, 2004-)	Федеральное агентство лесного хозяйства (Рослесхоз, 2004-) Федеральное агентство по недропользованию (Роснедра, 2004-)
Министерство промышленности и торговли РФ (Минпромторг России, 2008-)		Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии (Росстандарт, 2004-, как комитет – 1991-2004, как служба – 2004)
Министерство РФ по развитию Дальнего Востока (Минвостокразвития России, 2012-)		
Министерство РФ по делам Крыма (Минкрым России, 2014-)		
Министерство РФ по делам Северного Кавказа (Минкавказ России, 2014-)		
Министерство связи и массовых коммуникаций РФ (Минкомсвязь России, 2004-)	Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор, 2008-)	Федеральное агентство по печати и массовым коммуникациям (Роспечать, 2004-)
		Федеральное агентство связи (Россвязь, 2004-)

Министерство сельского хозяйства РФ (Минсельхоз России, 1991-)	Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору (Россельхознадзор, 2004-)	Федеральное агентство по рыболовству (Росрыболовство, 2004-)
Министерство спорта РФ (Минспорт России, 2012-)		
Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ (Минстрой России, 1994-1997, 2013-, как агентство – 2004-2008, 2012-2013, как комитет – 1991-1994, 1997-2004)		
Министерство транспорта РФ (Минтранс России, 1990-)	Федеральная служба по надзору в сфере транспорта (Ространснадзор, 2004-)	Федеральное агентство воздушного транспорта (Росавиация, 1996-2000, 2004-)
		Федеральное дорожное агентство (Росавтодор, 2004-, как служба – 1997-2004)
		Федеральное агентство железнодорожного транспорта (Росжельдор, 2004-)
		Федеральное агентство морского и речного флота (Росморречфлот, 2004-)
Министерство труда и социальной защиты РФ (Минтруд России, 2012-)	Федеральная служба по труду и занятости (Роструд, 2004-)	
Министерство финансов РФ (Минфин России, 1992-)	Федеральная налоговая служба (ФНС России, 1991-1998, 2004-, как министерство – 1998-2004)	
	Федеральная служба финансово-бюджетного надзора (Росфиннадзор,	

	2004-) Федеральное казначейство (Казначейство России, 1992-)	
Министерство экономического развития (Минэкономразвития России, 2008-)	Федеральная служба по аккредитации (Росаккредитация, 2011-)	Федеральное агентство по государственным резервам (Росрезерв, 1999-, как комитет – 1991-1999)
	Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр, 2004-)	Федеральное агентство по управлению государственным имуществом (Росимущество, 2004, как комитет – 1990-1997, как министерство – 1997-2004)
	Федеральная служба по интеллектуальной собственности (Роспатент, 2004-, как агентство – 1996-2004)	
Министерство энергетики РФ (Минэнерго России, 2008-)		
	Федеральная антимонопольная служба (ФАС России, 2004-, как комитет – 1990-1998, как министерство – 1998-2004)	
	Федеральная служба государственной статистики (Росстат, 2004-, как комитет – 1991-2004)	
	Федеральная миграционная служба (ФМС России, 2004-)	
	Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор,	

	2004-, как комитет – 1994-1996)	
	Федеральная служба по регулированию алкогольного рынка (Росалькогольрегулирование, 2008-)	
	Федеральная таможенная служба (ФТС России, 2004-, как комитет – 1994-2004)	
	Федеральная служба по тарифам (ФСТ России, 2004-, как комиссия – 1992-2004)	
	Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор, 2004-)	
		Федеральное космическое агентство (Роскосмос, 1992-)
		Федеральное агентство научных организаций (ФАНО России, 2013-)
		Федеральное агентство по обустройству Государственной границы РФ (Росграница, 2007-)
		Федеральное агентство по делам национальностей (2015-)

Федеральное министерство является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности. На основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации оно самостоятельно осуществляет правовое регулирование в установленной сфере деятельности; не вправе осуществлять функции по контролю и надзору, а также функции по управлению государственным имуществом, кроме случаев, предусмотренных указами Президента или постановлениями Правительства; осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении федеральных служб и федеральных агентств, а также координацию деятельности государственных (федеральных) внебюджетных фондов.

Внутренняя структура федеральных министерств различна: у министра, как правило, один (реже – несколько) первый заместитель, несколько обычных заместителей, включая заместителя-статс-секретаря, отвечающего за взаимодействие министерства с другими государственными органами; министерство состоит из департаментов, главных управлений, управлений, отделов; некоторые федеральные министерства имеют свои представительства за пределами территории России, а также территориальные органы. Несмотря на общую тенденцию к унификации статуса федеральных министерств, наблюдаемую с 2003 г., внутренняя структура остается более консервативной.

Например, у министра внутренних дел России:

- два первых заместителя, один из которых является главнокомандующим внутренними войсками МВД России;

- один заместитель министра – статс-секретарь;

- четыре обычных заместителя министра (в том числе руководитель Следственного департамента МВД России).

У министра обороны России:

- два первых заместителя, один из которых является начальником Генерального штаба Вооруженных Сил Российской Федерации;

- один заместитель министра – статс-секретарь;

- семь обычных заместителей министра (в том числе один – руководитель Аппарата Министерства обороны России).

У министра природных ресурсов и экологии:

- один первый заместитель министра;

- четыре обычных заместителя министра, в том числе двое одновременно совмещают эту должность с должностями руководителей Федерального агентства по недропользованию и Федерального агентства лесного хозяйства.

У министра транспорта России:

- один заместитель министра – статс-секретарь;

- шесть обычных заместителей министра.

Федеральная служба является федеральным органом исполнительной власти, выполняющим функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, а также специальные функции в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны государственной границы Российской Федерации, борьбы с преступностью, общественной безопасности; в пределах своей компетенции издаёт индивидуальные правовые акты; не вправе осуществлять нормативно-правовое регулирование, кроме случаев, предусмотренных указами Президента Российской Федерации или постановлениями Правительства Российской Федерации.

Федеральное агентство – федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий в установленной сфере деятельности функции по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции, за исключением функций по контролю и надзору; в пределах своей компетенции издаёт индивидуальные правовые акты; не вправе осуществлять нормативно-правовое регулирование, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента РФ или постановлениями Правительства.

Таким образом, на федеральном уровне произошло чёткое разделение функций органов исполнительной власти в зависимости от их организационно-правовых форм. Однако правоприменительная практика не всегда согласуется с нормативно установленной системой федеральных органов исполнительной власти.

Общие правила организации деятельности федеральных органов исполнительной власти по реализации их полномочий и взаимодействия этих органов, в том числе правила организации и взаимодействия федеральных министерств с находящимися в их ведении федеральными службами и федеральными агентствами, установлены постановлениями Правительства РФ «О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти»¹ и «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти»².

Структура и штатное расписание центрального аппарата федерального органа исполнительной власти утверждаются руководителем федерального органа исполнительной власти в пределах фонда оплаты труда и численности (без персонала по охране и обслуживанию зданий), установленных Президентом Российской Федерации или Правительством, с учетом реестра должностей федеральной государственной гражданской службы и актов, определяющих нормативную численность соответствующих подразделений.

Структура и штатное расписание аппарата территориального органа федерального органа исполнительной власти утверждаются руководителем территориального органа в пределах установленного фонда оплаты труда и численности (без персонала по охране и обслуживанию зданий) на основе утвержденной схемы размещения тер-

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 28 июля 2005 г. № 452 «О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти» // Рос. газета, № 171, 05.08.2005.

² Постановление Правительства Российской Федерации от 19 января 2005 г. № 30 «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти» // Рос. газета, № 12, 25.01.2005.

риториальных органов федерального органа исполнительной власти с учетом реестра должностей федеральной государственной гражданской службы и актов, определяющих нормативную численность соответствующих подразделений.

Федеральные органы исполнительной власти организуют в порядке и сроки, устанавливаемые Правительством, разработку административных регламентов исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг, которые определяют административные процедуры, обеспечивающие осуществление функций федерального органа исполнительной власти, эффективную работу его структурных подразделений и должностных лиц, реализацию прав граждан¹.

Нормативные правовые акты издаются федеральным органом исполнительной власти в виде приказа или в ином установленном законодательством Российской Федерации виде в соответствии с утверждаемыми Правительством правилами подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации².

Подготовку и согласование проекта нормативного правового акта осуществляет уполномоченное структурное подразделение федерального органа исполнительной власти с привлечением при необходимости специалистов научных и иных организаций. Проекты нормативных правовых актов до их подписания подлежат обязательному согласованию с юридической службой федерального органа исполнительной власти.

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 16 мая 2011 г. № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» // Собрание законодательства Российской Федерации, 30.05.2011, № 22, ст. 3169.

² Постановление Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» // Рос. газета, № 161, 21.08.1997.

Нормативные правовые акты федерального органа исполнительной власти подписываются руководителем федерального органа исполнительной власти (лицом, исполняющим его обязанности).

При федеральном органе исполнительной власти образуются координационные и совещательные органы, также формируются ведомственные и межведомственные рабочие группы для обсуждения проектов нормативных правовых актов, выработки предложений по формированию государственной политики в установленной сфере.

Также в федеральном органе исполнительной власти может быть образована коллегия как постоянно действующий совещательный орган при руководителе соответствующего органа. Коллегия образуется и возглавляется руководителем федерального органа исполнительной власти.

В целях представления интересов Российской Федерации в зарубежном государстве, создания благоприятного имиджа государства, организации предоставления государственных услуг за пределами территории России могут быть образованы представительства федеральных органов исполнительной власти (МИД, МВД, Россотрудничество и т.п.).

Для реализации компетенции федерального органа исполнительной власти образуются территориальные органы. В зависимости от компетенции органа исполнительной власти территориальные органы могут быть созданы на уровне федерального округа, нескольких субъектов Российской Федерации, экономического района, одного субъекта Российской Федерации, межрайонном уровне в пределах субъекта Российской Федерации, в пределах административно-территориальной единицы высшего уровня в субъекте Российской Федерации (район, город).

6.4. Судебная система Российской Федерации

Судебная власть как вид государственной власти принадлежит специальным органам государства - судам, входящим в судебную систему Российской Федерации. Судебная власть самостоятельна и действует независимо от законодательной и исполнительной властей. Она осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства (п. 2 ст. 118 Конституции Российской Федерации). В то же время ст. 127 Конституции выделяет еще и такой вид судопроизводства, как арбитражное. Судебная власть основана на праве и реализуется путем применения права для разрешения конкретных ситуаций, возникающих в обществе и требующих вмешательства суда.

Единство судебной системы Российской Федерации обеспечивается путем:

- установления судебной системы Российской Федерации Конституцией Российской Федерации и Федеральным конституционным законом от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации»¹;

- соблюдения всеми федеральными судами и мировыми судьями установленных федеральными законами правил судопроизводства;

- применения всеми судами Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации, а также конституций (уставов) и других законов субъектов Российской Федерации;

- признания обязательности исполнения на всей территории Российской Федерации судебных постановлений, вступивших в законную силу;

¹ Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 1997, № 1, ст. 1.

- законодательного закрепления единства статуса судей;

- финансирования федеральных судов и мировых судей из федерального бюджета.

В России, как и в большинстве государств мира, существует многозвенная судебная система, усложненная федеративным устройством государства, поскольку выделяются федеральные суды и суды субъектов Российской Федерации.

К федеральным судам относятся:

- Конституционный Суд Российской Федерации¹;

- Верховный Суд Российской Федерации², верховные суды республик, краевые и областные суды, суды городов федерального значения, суды автономной области и автономных округов, районные суды, военные и специализированные суды, составляющие систему федеральных судов общей юрисдикции; федеральные арбитражные суды округов (арбитражные кассационные суды), арбитражные апелляционные суды, арбитражные суды субъектов Российской Федерации и специализированные арбитражные суды, составляющие систему федеральных арбитражных судов³.

К судам субъектов Российской Федерации относятся: конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации, мировые судьи, являющиеся судьями общей юрисдикции субъектов Российской Федерации.

Создание, реорганизация или упразднение высших судов может быть осуществлено путем внесения изменений в Конституцию Российской Федерации или конституцию (устав) субъекта Российской Федерации.

Создание, реорганизация или упразднение иных судов осуществляется путем принятия федерального закона. При

¹ Конституционный Суд Российской Федерации: официальный сайт - [Электронный документ] – Режим доступа - <http://www.ksrf.ru/>

² Верховный Суд Российской Федерации: официальный сайт - [Электронный документ] – Режим доступа - <http://www.vsrif.ru/>

³ Федеральные арбитражные суды Российской Федерации - [Электронный документ] – Режим доступа - <http://www.arbitr.ru/>

этом, упразднение суда невозможно без предварительной передачи его полномочий другим органам. Это правило служит целям недопущения правового вакуума, когда права, подлежащие защите по закону, фактически не могут быть защищены в силу отсутствия уполномоченного на то органа. Кроме того, четкое определение компетенции судебных органов, в том числе и при упразднении каких-либо из них, позволит не допустить споры о подведомственности и подсудности дел тому или иному суду либо другому органу.

В осуществлении правосудия участвуют судьи, присяжные и арбитражные заседатели. Участие заседателей в осуществлении правосудия является гражданским долгом. За время участия в осуществлении правосудия им выплачивается вознаграждение из федерального бюджета.

Для участия в осуществлении правосудия могут быть привлечены эксперты, переводчики, психологи.

Судопроизводство и судебное делопроизводство ведутся на русском языке, а также на государственном языке республики, на территории которой расположен суд.

Главное лицо суда – судья. В силу ст. 119 Конституции Российской Федерации претендовать на судебскую должность имеет право гражданин Российской Федерации, достигший 25-летнего возраста, имеющий высшее юридическое образование и стаж работы по юридической профессии не менее пяти лет (для некоторых судов установлены более высокие требования). Данные положения Конституции РФ находят свою конкретизацию в Законе РФ «О статусе судей в Российской Федерации»¹.

Гражданин назначается на должность судьи после сдачи квалификационного экзамена и представления квалификационной коллегии. Кандидатура на должность федерального судьи рассматривается в Верховном Суде Российской Федерации, Комиссией при Президенте по предварительному рассмотрению кандидатур на должности

¹ Закон РФ от 26 июня 1992 г. № № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» // Рос. юстиция, 1995, № 11.

федеральных судей и после этого представляется Президенту для последующего назначения.

Все судьи обладают единым статусом и различаются между собой только полномочиями и компетенцией. Полномочия судей федеральных судов не ограничены определенным сроком, судья несменяем, он не может быть назначен (избран) на другую должность или в другой суд без его согласия. Полномочия судьи могут быть прекращены или приостановлены только по решению соответствующей квалификационной коллегии судей, если он не был назначен (избран) на определенный срок или до достижения определенного возраста (для федерального судьи – 70 лет).

Федеральный судья, за исключением судей Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ, в первый раз назначается на должность сроком на три года, по истечении которого он может быть назначен на ту же должность без ограничения срока полномочий до достижения им предельного возраста пребывания в должности судьи.

Государство защищает личность, жилище, имущество судьи¹, судья не может привлекаться к административной ответственности. Дисциплинарные взыскания в отношении судей рассматриваются Дисциплинарной коллегией Верховного Суда России (до 2015 г. – Дисциплинарным судебным присутствием – специализированным судебным органом). Уголовное дело против него может возбудить только Генеральный прокурор с согласия квалификационной коллегии судей.

Судьи всех видов и уровней судов образуют *судейское сообщество*. Высшим органом судейского сообщества является Всероссийский съезд судей, который фор-

¹ Федеральный закон от 20 апреля 1995 г. № 45-ФЗ «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов» // Рос. газета,

мирует Совет судей Российской Федерации¹ и Высшую квалификационную коллегия судей Российской Федерации. Компетенция и порядок образования органов судейского сообщества установлены федеральным законом от 14 марта 2002 г. № 30-ФЗ «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации»². Также в соответствии с данным законом образуются конференции судей субъектов Российской Федерации, советы судей субъектов Российской Федерации, общие собрания судей судов, квалификационные коллегии судей субъектов Российской Федерации, Высшая экзаменационная комиссия и экзаменационные комиссии субъектов Российской Федерации по приему квалификационного экзамена на должность судьи.

Основными задачами органов судейского сообщества являются:

- содействие в совершенствовании судебной системы и судопроизводства;
- защита прав и законных интересов судей;
- участие в организационном, кадровом и ресурсном обеспечении судебной деятельности;
- утверждение авторитета судебной власти, обеспечение выполнения судьями требований, предъявляемых кодексом судейской этики.

Органы судейского сообщества осуществляют свою деятельность коллегиально, гласно, при неукоснительном соблюдении принципов независимости судей и невмешательства с судебную деятельность.

Конституционный Суд Российской Федерации является судебным органом конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющим судебную власть посредством конституционного судопроизводства.

1 Совет судей Российской Федерации: официальный сайт [Электронный документ] – Режим доступа - <http://www.ssrj.ru/>

2 Федеральный закон от 14 марта 2002 г. № 30-ФЗ «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» // Рос. газета, 19 марта 2002.

Стремление к формированию органов государственного конституционного контроля возникло в СССР в 1989 г., когда был создан Комитет конституционного надзора¹. Будучи предшественником Конституционного Суда, Комитет не обладал достаточными полномочиями, что не позволило увидеть каких-либо значительных результатов его деятельности в тот период.

Учреждение Конституционного Суда в России связано с укреплением указанного правового института в Конституции РСФСР² и принятием закона РСФСР от 6 мая 1991 г. «О Конституционном Суде РСФСР». В 1991-1993 годах Конституционный Суд принимал активное участие в урегулировании конституционного кризиса, в том числе признал действия Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина по роспуску Верховного Совета Российской Федерации неконституционными, после чего деятельность Конституционного Суда была приостановлена.

В Конституции Российской Федерации 1993 г. институт конституционного суда был сохранен, однако его полномочия по самостоятельному возбуждению производства дел были ликвидированы.

Порядок организации и деятельности Конституционного Суда РФ более подробно урегулированы в специальном законе - Федеральном конституционном законе от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»³.

Конституционный суд Российской Федерации:

- по запросам Президента РФ, Совета Федерации или одной пятой его членов, Государственной думы или одной пятой её депутатов, Правительства РФ, Верховного суда

¹ Закон СССР от 23 декабря 1989 г. «О конституционном надзоре в СССР» // Ведомости СНД и ВС СССР, 1989, № 29, ст. 572.

² Закон РСФСР от 15 декабря 1990 г. № 423-1 «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного закона) РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 29. Ст. 395.

³ Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Рос. газета, 23 июля 1994.

РФ, Высшего арбитражного суда РФ, органов законодательной и исполнительной власти субъектов РФ разрешает дела о соответствии Конституции РФ федеральных законов, нормативных актов Президента РФ, Совета Федерации, Государственной думы, Правительства РФ, конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов РФ, изданных по вопросам ведения РФ и совместного ведения, договоров между органами государственной власти, не вступивших в силу международных договоров РФ;

- разрешает споры о компетенции между органами государственной власти РФ и субъектов РФ;

- по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов проверяет конституционность закона, применённого или подлежащего применению в конкретном деле;

- по запросу Президента, Государственной думы, Правительства, Совета Федерации, органов законодательной власти субъектов РФ даёт толкование Конституции РФ;

- по запросу Совета Федерации даёт заключение о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения против Президента РФ.

Также Конституционный Суд осуществляет иные полномочия, предоставленные ему Конституцией (например, может выступать с законодательной инициативой по вопросам своего ведения) и федеральными конституционными законами (например, по запросу Президента РФ или Верховного суда проверяет конституционность референдума РФ¹).

Президент Российской Федерации имеет полномочного представителя в Конституционном Суде, который обеспечивает деятельность Президента как гаранта Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина и

¹ Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» // Рос. газета, № 137-д, 30 июня 2004.

представление интересов Президента РФ в Конституционном Суде.

Конституционный Суд рассматривает дело и принимает решение коллегиально с участием тех судей, которые присутствовали при процессе, открытым голосованием (до 2010 г. в составе Конституционного Суда существовали две палаты). Судья обязан голосовать, он не может воздерживаться, уклоняться от голосования. Решение Конституционного Суда окончательно и не может быть обжаловано никаким другим государственным органом, никем не может быть отменено. Только в одном случае решение Конституционного Суда может быть неокончательным: если гражданин обратился в межгосударственный суд по защите прав и свобод человека, исчерпав все средства защиты в Российской Федерации.

Конституционный суд Российской Федерации не вмешивается в политику. Он автономен, независим в финансовом отношении: средства выделяются из федерального бюджета, распоряжение ими осуществляет сам Конституционный Суд.

Конституционный суд не рассматривает уголовные и гражданские дела, трудовые споры, не подменяет ни суды общей юрисдикции, ни арбитражные суды, ему не поднадзорны действия государственных органов и должностных лиц, он не вправе отменять нормативные акты. Конституционный суд оценивает нормы закона или иного нормативного акта с точки зрения соответствия Конституции Российской Федерации. Законы и нормативные акты, договоры, признанные им неконституционными, не должны применяться. Акты Конституционного Суда Российской Федерации, по сути, имеют прецедентное значение, развивают законодательство.

Судья Конституционного Суда Российской Федерации может высказать особое мнение, которое выражает отношение судьи к общему решению Конституционного Суда. Особое мнение публикуется в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации» и является одним из признаков независимости и ответственности судьи

внутри Конституционного Суда, способствует более четкому пониманию общественных отношений и логики их правовой регламентации, а также развитию правовой науки, формированию профессионального мировоззрения юриста.

Конституционный Суд Российской Федерации состоит из 19 судей, назначаемых на должность Советом Федерации по представлению Президента Российской Федерации. Предложения о кандидатах на должности судей Конституционного Суда Российской Федерации могут вноситься Президенту Российской Федерации членами (депутатами) Совета Федерации и депутатами Государственной Думы, а также законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации, высшими судебными органами и федеральными юридическими ведомствами, всероссийскими юридическими сообществами, юридическими научными и учебными заведениями.

Конституционный Суд Российской Федерации вправе осуществлять свою деятельность при наличии в его составе не менее трех четвертей от общего числа судей.

Полномочия Конституционного Суда Российской Федерации, как и судей Конституционного Суда, не ограничены определенным сроком. Предельный возраст пребывания в должности судьи Конституционного Суда – 70 лет.

Судьей Конституционного Суда Российской Федерации может быть назначен гражданин Российской Федерации, достигший ко дню назначения возраста не менее 40 лет, с безупречной репутацией, имеющий высшее юридическое образование и стаж работы по юридической профессии не менее 15 лет, обладающий признанной высокой квалификацией в области права (из 19 судей – все являются заслуженными юристами России, 14 – доктора юридических наук, 3 – кандидаты юридических наук).

Совет Федерации рассматривает вопрос о назначении на должность судьи Конституционного Суда Российской Федерации в срок не позднее четырнадцати дней с момен-

та получения представления Президента Российской Федерации.

Каждый судья Конституционного Суда Российской Федерации назначается на должность в индивидуальном порядке тайным голосованием. Назначенным на должность судьи Конституционного Суда Российской Федерации считается лицо, получившее при голосовании большинство от общего числа членов Совета Федерации.

Председатель Конституционного Суда Российской Федерации назначается на должность Советом Федерации по представлению Президента Российской Федерации сроком на шесть лет из числа судей Конституционного Суда Российской Федерации.

Председатель Конституционного Суда Российской Федерации имеет двух заместителей, которые назначаются на должность Советом Федерации по представлению Президента Российской Федерации сроком на шесть лет из числа судей Конституционного Суда Российской Федерации.

Председатель и заместители Председателя Конституционного Суда Российской Федерации по истечении срока их полномочий могут быть назначены на должность на новый срок.

Деятельность Конституционного Суда Российской Федерации обеспечивает аппарат, состоящий из Секретариата Конституционного Суда Российской Федерации и иных подразделений.

Секретариат Конституционного Суда Российской Федерации осуществляет организационное, научно-аналитическое, информационно-справочное и иное обеспечение Конституционного Суда Российской Федерации, проводит прием посетителей; рассматривает обращения в адрес Конституционного Суда Российской Федерации в предварительном порядке и в случаях, когда они не затрагивают вопросов, требующих изучения судьями Конституционного Суда Российской Федерации; содействует судьям в подготовке дел и иных вопросов к рассмотрению в заседаниях и на совещаниях; изучает и обобщает деятель-

ность государственных органов по обеспечению исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации. Иные подразделения аппарата осуществляют материально-техническое и социально-бытовое обеспечение Конституционного Суда Российской Федерации.

Местом постоянного пребывания Конституционного Суда Российской Федерации, в котором проводятся заседания Суда, с 2007 года является г. Санкт-Петербург. Конституционный Суд Российской Федерации может провести заседание в другом месте, когда он сочтет это необходимым. В г. Москве создано представительство (присутствие) Конституционного Суда.

Верховный Суд Российской Федерации является высшим судебным органом Российской Федерации (с 2014 г.). Правовой статус Верховного Суда Российской Федерации, существовавший с момента принятия Конституции РФ от 12 декабря 1993 года, когда Суд был высшей инстанцией в системе федеральных судов общей юрисдикции, был изменен законом о поправках к Конституции¹. Согласно этому закону произошло объединение Верховного и Высшего Арбитражного Судов РФ в новый орган, являющийся их правопреемником - Верховный Суд Российской Федерации, который с момента начала своей работы не будет принадлежать к системе федеральных судов общей юрисдикции. Согласно статье 22 федерального конституционного закона от 5 февраля 2014 г. № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации»² местом постоянного пребывания Верховного Суда Российской Федерации является город Санкт-Петербург, однако специального решения о переносе Верховного Суда пока не принято, он функционирует в городе Москва.

¹ Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» // Рос. газета, 7 февраля 2014.

² Федеральный конституционный закон от 5 февраля 2014 г. «О Верховном Суде Российской Федерации» // Рос. газета, 7 февраля 2014.

Верховный Суд Российской Федерации является высшим судебным органом по гражданским делам, делам по разрешению экономических споров, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам, образованным в соответствии с федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации» и федеральными законами.

Верховный Суд Российской Федерации осуществляет в предусмотренных федеральным законом процессуальных формах судебный надзор за деятельностью судов, образованных в соответствии с федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации» и федеральными законами, рассматривая гражданские дела, дела по разрешению экономических споров, уголовные, административные и иные дела, подсудные указанным судам, в качестве суда надзорной инстанции, а также в пределах своей компетенции в качестве суда апелляционной и кассационной инстанций.

Верховный Суд Российской Федерации рассматривает отнесенные к его подсудности дела в качестве суда первой инстанции и по новым или вновь открывшимся обстоятельствам.

Общим собранием всех судей Верховного Суда России является Пленум. Общий состав Верховного Суда – 170 человек. Пленум Верховного Суда правомочен при наличии не менее двух третей его состава. Основные полномочия Пленума Верховного Суда России:

- рассмотрение материалов анализа и обобщения судебной практики и дача судам разъяснений по вопросам судебной практики в целях обеспечения единообразного применения законодательства Российской Федерации;

- реализация права законодательной инициативы по вопросам своего ведения;

- обращение с запросами в Конституционный Суд;

- избрание, назначение должностных лиц суда, утверждение составов судебных коллегий Верховного Суда, составов президиумов верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значе-

ния, суда автономной области, суда автономного округа, военного суда, арбитражного суда округа, арбитражного апелляционного суда, арбитражного суда субъекта Российской Федерации, Суда по интеллектуальным правам, состава Научно-консультативного совета при Верховном Суде Российской Федерации;

- заслушивание сообщений о работе Президиума Верховного Суда России, отчетов председателей коллегий Верховного Суда;

- утверждение Регламента Верховного Суда России;

- иные полномочия в соответствии с федеральными конституционными законами и федеральными законами.

Рабочим органом Верховного Суда является его Президиум в составе председателя, заместителей председателя и судей Верховного Суда. Заседания Президиума Верховного Суда организуются не реже одного раза в месяц.

В Верховном Суде России образованы Апелляционная коллегия, судебные коллегии, Дисциплинарная коллегия.

Судьи Верховного Суда Российской Федерации назначаются Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по представлению Президента Российской Федерации. Судьей Верховного Суда Российской Федерации может быть гражданин, достигший возраста 35 лет и имеющий стаж работы по юридической специальности не менее 10 лет.

В целях организационного, информационного, документационного, финансового и материально-технического обеспечения деятельности Верховного Суда России образован аппарат.

Для подготовки научно обоснованных рекомендаций по принципиальным вопросам судебной практики при Верховном Суде Российской Федерации действует Научно-консультативный совет, в состав которого входят как судьи Верховного Суда, так и представители научной общественности – доктора и кандидаты юридических наук. Образованы секции Научно-консультативного совета: ад-

министративно-правовая, гражданско-правовая, уголовно-правовая, экономико-правовая.

Большая часть судов в судебной системе России относится к *судам общей юрисдикции*¹.

Суды общей юрисдикции осуществляют правосудие, разрешая споры и рассматривая дела, отнесенные к их компетенции, посредством гражданского, административного и уголовного судопроизводства.

Суды общей юрисдикции рассматривают:

1) все гражданские и административные дела о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и охраняемых законом интересов, за исключением дел, которые в соответствии с законодательством Российской Федерации рассматриваются другими судами;

2) все уголовные дела;

3) иные дела, отнесенные Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами и федеральными законами к их ведению.

Порядок разрешения споров в системе судов общей юрисдикции подчинен инстанционному принципу. Дела, подведомственные судам общей юрисдикции, могут быть разрешены тремя инстанциями: первой, второй (апелляция или кассация), третьей (надзор). Причем для оценки законности принятого в суде первой инстанции судебного акта в порядке надзора необязательно прохождение второй судебной инстанции.

Рассмотрение спора в суде первой инстанции предусматривает разрешение дела по существу. Несогласие участника дела с решением (приговором) суда первой инстанции является основанием для оспаривания не вступившего в законную силу судебного акта в апелляционном либо кассационном порядке в зависимости от уровня суда первой инстанции.

¹ Федеральный конституционный закон от 7 февраля 2011 г. № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» // Рос. газета, 11 февраля 2011.

Очень важно подчеркнуть, что судебное дело не может быть пересмотрено и судом апелляционной, и судом кассационной инстанций. Всегда необходимо определять тот судебный орган, который полномочен заслушать дело либо в порядке апелляционного, либо в порядке кассационного производства.

Сравнивая полномочия судов апелляционной и кассационной инстанций, отметим сходства и различия.

Сходства обнаруживаются в следующем:

а) обе инстанции оценивают судебный акт, не вступивший в законную силу;

б) по гражданским, административным делам предметом разрешения обеих судебных инстанций является вопрос о законности и обоснованности судебного акта. Для обеих инстанций установлены идентичные основания отмены или изменения судебного акта суда первой инстанции.

В уголовном процессе обе инстанции оценивают как законность и обоснованность, так и справедливость вынесенного приговора;

в) при рассмотрении гражданских, административных, уголовных дел апелляционная и кассационная инстанции применяют одни и те же основания для отмены либо изменения судебного акта.

Различия заключаются в том, что, во-первых, по гражданским, административным делам суд апелляционной инстанции вправе устанавливать новые факты и без ограничения собирать и исследовать новые доказательства. В свою очередь, суд кассационной инстанции вправе устанавливать новые обстоятельства в случае приобщения к делу в суде кассационной инстанции новых доказательств. Такие доказательства могут быть приобщены к материалам дела, если суд признает невозможность их представления стороной в суд первой инстанции.

По уголовным делам суд вправе устанавливать новые обстоятельства в обеих инстанциях: апелляционной и кассационной.

Во-вторых, если суд апелляционной инстанции проверяет судебный акт суда первой инстанции в полном объеме, то суд кассационной инстанции, по общему правилу, ограничен теми доводами, которые приводятся в кассационной жалобе, представлении и отзыве на них. Руководствуясь мотивами соблюдения законности, суд кассационной инстанции вправе оценить законность и обоснованность решения вне зависимости от доводов участников процесса.

В-третьих, по гражданским, административным, уголовным делам суд апелляционной инстанции, заново рассматривая дело, не полномочен направлять его на новое рассмотрение. Напротив, таким правом обладает суд кассационной инстанции. По гражданским и административным делам суд кассационной инстанции направляет дело на новое рассмотрение в случае, если нарушения, допущенные судом первой инстанции, не могут быть исправлены судом кассационной инстанции. Такая ситуация обычно возникает, когда при рассмотрении дела в суде кассационной инстанции обнаруживаются факты, имеющие значение для дела, но по разным причинам не подлежавшие изучению в судебном заседании суда первой инстанции. По уголовным делам суд кассационной инстанции направляет дело на новое судебное разбирательство в суд первой или апелляционной инстанции со стадии предварительного слушания, или судебного разбирательства, или действий суда после вынесения вердикта присяжных заседателей.

Исключительной стадией слушания дела является надзорное производство. Надзорные инстанции суда общей юрисдикции по гражданским, административным делам устанавливают наличие либо отсутствие существенных нарушений материального и процессуального права.

Базовой инстанцией судов общей юрисдикции, осуществляющей гражданское, уголовное, административное судопроизводство в качестве суда первой инстанции, является **районный суд**, который образуется как в пределах одной административно-территориальной единицы субъ-

екта Российской Федерации (района, города), так и в пределах нескольких районов (и городов). Районный суд также рассматривает дела по новым и вновь открывшимся обстоятельствам, апелляционные жалобы, представления на решения мировых судей, действующих на территории соответствующего судебного района.

Районный суд формируется в составе председателя районного суда, его заместителя (заместителей) и судей районного суда, назначаемых на должность в количестве, достаточном для обеспечения права граждан, проживающих на территории судебного района, на доступность правосудия и определяемом в пределах общей численности судей всех федеральных судов общей юрисдикции, установленной федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период. В отдаленных местностях могут быть образованы постоянные *судебные присутствия* – обособленные подразделения районного суда. В течение последних 5 лет число судебных присутствий растет в связи с реорганизацией (укрупнением) районных судов.

Председатель районного суда организует работу суда, распределяют обязанности между своими заместителями и судьями, осуществляет общее руководство деятельностью аппарата суда.

Гражданское судопроизводство в районном суде осуществляется судьей единолично, либо коллегиально в составе трех профессиональных судей, уголовное (в зависимости от состава преступления и заявленных ходатайств обвиняемого) – единолично, либо в составе судьи и коллегии из 12 присяжных заседателей, либо в составе трех профессиональных судей.

Верховный суд республики, краевой, областной суд, суд города федерального значения, суд автономной области, суд автономного округа являются федеральными судами общей юрисдикции, действующими в пределах территории соответствующего субъекта Российской Федерации, и непосредственно вышестоящими судебными инстанциями по отношению к районным судам, действу-

ющим на территории соответствующего субъекта Российской Федерации.

Данные суды в соответствии с установленной федеральными законами подсудностью рассматривают дела в качестве суда первой, апелляционной, кассационной инстанций, по новым или вновь открывшимся обстоятельствам.

Верховный суд республики, краевой, областной суд, суд города федерального значения, суд автономной области, суд автономного округа действуют в составе:

- 1) президиума суда;
- 2) судебной коллегии по гражданским делам;
- 3) судебной коллегии по уголовным делам.

Президиум суда рассматривает дела по кассационным жалобам на вступившие в законную силу решения районных судов и мировых судей, апелляционные определения верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа, а также дела по новым или вновь открывшимся обстоятельствам.

Судебные коллегии рассматривают:

- в качестве суда первой инстанции дела, отнесенные федеральными законами к подсудности верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа;

- в качестве суда апелляционной инстанции дела по жалобам, представлениям на решения районных судов, принятые ими в качестве суда первой инстанции и не вступившие в силу, а также на промежуточные судебные решения верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа, вынесенные ими в ходе производства по уголовному делу в качестве суда первой инстанции;

- в качестве суда кассационной инстанции дела по жалобам, представлениям на промежуточные судебные решения верховного суда республики, краевого, областного

суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа, вынесенные ими в ходе производства по уголовному делу в качестве суда первой инстанции;

- дела по новым или вновь открывшимся обстоятельствам в отношении вступивших в силу решений, принятых соответствующей судебной коллегией.

Требования к кандидату на должность судьи верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа существенно строже – возраст от 30 лет, стаж работы по юридической специальности не менее 7 лет.

В систему судов общей юрисдикции традиционно входят **военные суды**. Военные суды создаются по территориальному принципу по месту дислокации войск и флотов и осуществляют судебную власть в войсках, органах и формированиях, где федеральным законом предусмотрена военная служба. Военные суды в пределах своей компетенции рассматривают дела в качестве суда первой и второй инстанции, в порядке надзора и по вновь открывшимся обстоятельствам¹.

Структура военных судов в рамках системы судов общей юрисдикции включает в себя следующие элементы:

- гарнизонные суды - образуются и действуют на территории, на которой дислоцируется один или несколько военных гарнизонов;

- суды военных округов, флотов, Ракетных войск стратегического назначения. Их деятельность связана напрямую с военно-административным делением Российской Федерации. К их подсудности отнесены дела о преступлениях той же категории, что рассматривают верховные суды республик, окружные, областные и им равные суды. Окружные (флотские) военные суды действуют так

¹ Федеральный конституционный закон от 23 июня 1999 г. № 1-ФКЗ «О военных судах Российской Федерации» // Рос. газета, № 120, 29 июня 1999.

же, как суды второй и надзорной инстанций. В кассационном порядке рассматриваются жалобы и представления на не вступившие в законную силу решения гарнизонных военных судов;

- Судебная коллегия по делам военнослужащих Верховного Суда Российской Федерации - вышестоящая судебная инстанция по отношению к окружным (флотским) военным судам. В большинстве случаев коллегия выступает в качестве надзорной инстанции, однако в ряде случаев коллегия выступает в качестве суда первой инстанции.

Единственной значимой в настоящее время особенностью статуса военных судей является двойственность их правового положения: с одной стороны, они выступают носителями судебной власти, с другой - военнослужащими. Причем законодательство не запрещает судьям сохранять одновременно оба указанных статуса, что порождает предоставление таким субъектам дополнительных прав, гарантий, а также возложение на них дополнительных обязанностей.

Арбитражные суды, действующие в Российской Федерации в настоящее время, пришли на смену органам государственного и ведомственного арбитражей. 1 октября 1991 года на территории РСФСР были упразднены арбитражи и другие органы в системах министерств, государственных комитетов, ведомств и иных объединениях. В соответствии с законом «Об арбитражных судах в Российской Федерации»¹, арбитражные суды являются федеральными судами и входят в судебную систему Российской Федерации.

Арбитражным судам подведомственны:

- дела по экономическим спорам и другие дела, связанные с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности;

¹ Федеральный конституционный закон от 28 апреля 1995 г. № 1-ФКЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации» // Рос. газета, 16 мая 1995.

- дела по спорам, вытекающим из административных и иных публичных отношений: об оспаривании нормативных правовых актов, затрагивающих права и интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, если федеральный закон устанавливает возможность рассмотрения таких дел арбитражным судом; об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий органов и должностных лиц, которыми затрагиваются права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности; о взыскании с организаций и граждан, осуществляющих предпринимательскую и иную экономическую деятельность, обязательных платежей, санкций;

- иные дела: установление фактов, имеющих юридическое значение; о несостоятельности (банкротстве); по спорам создания, реорганизации и ликвидации юридического лица; по спорам об отказе в государственной регистрации; о спорах в акционерных обществах; о защите деловой репутации в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Арбитражные суды субъектов федерации — создаются в республиках, краях, областях, городах федерального значения, автономных областях, автономных округах. Дела рассматриваются по первой инстанции, обычно единолично. К полномочиям относятся: рассмотрение всех дел, подведомственных арбитражным судам, за исключением дел, отнесенных к компетенции Верховного Суда Российской Федерации, арбитражных судов округов и специализированных арбитражных судов; пересмотр по вновь открывшимся обстоятельствам принятых им и вступивших в законную силу судебных актов; изучение и обобщение судебной практики; анализ судебной статистики. В настоящий момент функционирует 84 арбитражных суда субъектов федерации.

В Российской Федерации образовано 10 федеральных арбитражных судебных округов, территориально не совпадающих с федеральными административными округами. В пределах территории федерального арбитражного

судебного округа действуют *арбитражные суды округов* (кассационные инстанции) и *арбитражные апелляционные суды* (таблица 19).

Таблица 19. Арбитражные суды округов и арбитражные апелляционные суды

№ п/п	Арбитражный округ	Арбитражные апелляционные суды (субъекты РФ)
1	Волго-Вятский (Нижний Новгород)	Первый (Владимир) – Владимирская область, Республика Марий Эл, Республика Мордовия, Нижегородская область, Чувашская республика - Чувашия
		Второй (Киров) – Ивановская область, Кировская область, Республика Коми, Костромская область, Ярославская область
2	Восточно-Сибирский (Иркутск)	Третий (Красноярск) – Красноярский край, Республика Тыва, Республика Хакасия
		Четвертый (Чита) – Республика Бурятия, Иркутская область, Республика Саха (Якутия), Забайкальский край
3	Дальневосточный (Хабаровск)	Пятый (Владивосток) – Камчатский край, Приморский край, Сахалинская область
		Шестой (Хабаровск) – Амурская область, Еврейская автономная область, Магаданская область, Хабаровский край, Чукотский автономный округ
4	Западно-Сибирский (Тюмень)	Седьмой (Томск) – Республика Алтай, Алтайский край, Кемеровская область, Новосибирская область, Томская область
		Восьмой (Омск) – Омская область, Тюменская область, Ханты-Мансийский автономный округ, Ямало-Ненецкий автономный округ
5	Московский (Москва)	Девятый (Москва) – город Москва
		Десятый (Москва) – Московская область
6	Поволжский (Казань)	Одиннадцатый (Самара) – Пензенская область, Самарская область, Республика Татарстан, Ульяновская область
		Двенадцатый (Самара) – Астраханская область, Волгоградская область, Саратовская область
7	Северо-Западный (Санкт-Петербург)	Тринадцатый (Санкт-Петербург) – Калининградская область, Республика Ка-

		релия, Мурманская область, город Санкт-Петербург и Ленинградская область
		Четырнадцатый (Вологда) – Архангельская область, Вологодская область, Новгородская область, Псковская область, Тверская область
8	Северо-Кавказский (Краснодар)	Пятнадцатый (Ростов-на-Дону) - Республика Адыгея, Краснодарский край, Ростовская область
		Шестнадцатый (Ессентуки) – Республика Дагестан, Республика Ингушетия, Кабардино-Балкарская республика, Республика Калмыкия, Карачаево-Черкесская республика, Республика Северная Осетия – Алания, Ставропольский край, Чеченская республика
9	Уральский (Екатеринбург)	Семнадцатый (Пермь) – Пермский край, Свердловская область, Республика Удмуртия
		Восемнадцатый (Челябинск) – Республика Башкортостан, Курганская область, Оренбургская область, Челябинская область
10	Центральный (Калуга)	Деятнадцатый (Воронеж) – Белгородская область, Воронежская область, Курская область, Липецкая область, Орловская область, Тамбовская область
		Двадцатый (Тула) – Брянская область, Калужская область, Рязанская область, Смоленская область, Тульская область
		Двадцать первый (Севастополь) – Республика Крым, город Севастополь

Арбитражный апелляционный суд действует в составе президиума и судебных коллегий. К полномочиям суда относятся проверка в апелляционной инстанции законности и обоснованности судебных актов, не вступивших в законную силу, рассмотренные арбитражными судами первой инстанции, пересмотр по вновь открывшимся обстоятельствам принятых им самим судебных актов, анализ судебной статистики.

К полномочиям федеральных арбитражных судов округа относится проверка в кассационном порядке за-

конность судебных актов по делам, рассмотренными арбитражными судами первой и апелляционной инстанции, пересматривает по вновь открывшимся обстоятельствам принятые им и вступившие в законную силу судебные акты, изучает и обобщает судебную практику, анализирует судебную статистику, а также подготавливает предложения по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов.

Судьей федерального арбитражного суда округа, арбитражного апелляционного суда, специализированного арбитражного суда может быть гражданин, достигший возраста 30 лет и имеющий стаж работы по юридической специальности не менее 7 лет;

Специализированным арбитражным судом, рассматривающим в пределах своей компетенции в качестве суда первой и кассационной инстанций дела по спорам, связанным с защитой интеллектуальных прав является Суд по интеллектуальным правам¹. Этот суд создан в 2011 году. К его ведению отнесены:

- дела о существовании права, в частности, по оспариванию решений Роспатента, других федеральных органов исполнительной власти, которые суд по интеллектуальным правам будет рассматривать в коллегиальном составе. К этой группе отнесены любые споры об установлении законного правообладателя объекта интеллектуальной собственности, не связанные с защитой нарушенного права. По этой категории споров специальный суд выступает в качестве суда первой инстанции;

- дела о нарушении права, в частности, споры о торговых знаках, коммерческих обозначениях и фирменных наименованиях, иных объектах интеллектуальной собственности.

¹ Суд по интеллектуальным правам: Официальный сайт - [Электронный документ] – Режим доступа - <http://ipc.arbitr.ru>.

Информационное обеспечение судебной системы обеспечивается государственной автоматизированной системой «Правосудие»¹.

6.5. Федеральные государственные органы с особым статусом

С точки зрения процесса учреждения российских государственных органов с особым статусом их можно подразделить на четыре типа:

- инициатива создания, назначения должностных лиц которых осуществляется непосредственно Президентом РФ (Совет Безопасности РФ, Следственный комитет РФ, Общественная палата РФ);

- создание и назначение должностных лиц которых осуществляется Государственной Думой РФ (Центральный банк РФ, Уполномоченный по правам человека РФ);

- создание и назначение должностных лиц которых осуществляется Советом Федерации РФ (Прокуратура РФ);

- формирование которых осуществляется кооперативно несколькими органами государственной власти (Счетная палата РФ, Центральная избирательная комиссия РФ).

Впервые в нашей стране образование такого органа, как **Совет Безопасности**, было предусмотрено законом СССР от 26 декабря 1990 г. № 1861-1².

На Совет Безопасности СССР была возложена разработка рекомендаций по проведению в жизнь общесоюзной политики в области обороны страны, поддержанию ее надежной государственной, экономической и экологической безопасности, преодолению последствий стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций, обеспечению

¹ ГАС «Правосудие» - [Электронный документ] – Режим доступа - <http://www.sudrf.ru/>

² Закон СССР «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) СССР в связи с совершенствованием системы государственного управления» // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1991. N 1. Ст. 3.

стабильности и правопорядка в обществе. Таким образом, уже изначально в СССР Совет Безопасности являлся конституционным органом при Президенте государства, чьи решения носили рекомендательный характер.

По аналогии с Советом Безопасности СССР, в целях решения вопросов в сфере обеспечения национальной безопасности руководителями отдельных союзных республик, в результате внесения соответствующих изменений и дополнений в их конституции были созданы советы безопасности республик.

В связи с этим нельзя не признать справедливым мнение бывшего первого заместителя Секретаря Совета Безопасности Российской Федерации М.А. Митюкова о том, что именно Совет Безопасности СССР явился прообразом российского Совета Безопасности¹.

Первое упоминание в Российской Федерации о таком органе, как Совет Безопасности Российской Федерации, содержалось в Законе РСФСР от 24 апреля 1991 г. № 1098-1 «О Президенте РСФСР», согласно которому Президент РСФСР возглавлял Совет Безопасности РСФСР, структура, полномочия и порядок формирования которого определялись законом РСФСР².

5 марта 1992 г. Законом РФ № 2446-1 «О безопасности»³, Совет Безопасности Российской Федерации был определен как конституционный орган, осуществляющий подготовку решений Президента Российской Федерации в области обеспечения безопасности. Одновременно в компетенцию Совета Безопасности Российской Федерации было включено рассмотрение вопросов внутренней и внешней политики Российской Федерации в области обеспечения безопасности, стратегических проблем государственной, экономической, общественной, оборонной,

¹ Митюков М.А. Правовой статус Совета Безопасности // Президент. Парламент. Правительство. 1997. № 4. С. 6.

² Закон РСФСР от 24 апреля 1991 г. № 1098-1 «О Президенте РСФСР» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. N 17. Ст. 512.

³ Закон РФ от 5 марта 1992 г. № 2446-1 «О безопасности» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. N 15. Ст. 769.

информационной, экологической и иных видов безопасности, охраны здоровья населения, прогнозирования, предотвращения чрезвычайных ситуаций и преодоления их последствий, обеспечения стабильности и правопорядка.

Как отмечал М.А. Митюков, «в ходе работы над проектом Конституции Российской Федерации 1993 года проблема Совета Безопасности Российской Федерации обсуждалась в двух аспектах: во-первых, с точки зрения необходимости этого органа для государства, а во-вторых, с позиции объема конституционной регламентации его статуса. На Конституционном совещании была поддержана идея сохранения Совета Безопасности и закрепления этого государственного института в Основном Законе. Что же касается регламентации статуса Совета Безопасности Российской Федерации, то было решено достаточно «экономно» обозначить его в главе «Президент Российской Федерации» в статье 83, определяющей полномочия Президента в отношении формирования важнейших институтов государства (Правительства, Центрального банка, федеральных судов, Генерального прокурора, Администрации Президента, высшего командования Вооруженных Сил, полномочных представителей Президента и дипломатических представителей Российской Федерации)»¹.

На смену закону РФ 1992 года был принят новый федеральный закон «О безопасности»². Государственная политика в области обеспечения безопасности представляет собой совокупность скоординированных и объединенных единым замыслом политических, организационных, социально-экономических, военных, правовых, информационных, специальных и иных мер.

¹ Митюков М.А. Становление и развитие Совета Безопасности Российской Федерации // Совет Безопасности Российской Федерации: функции, структура, нормативные документы. М., 1997. С. 7.

² Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» // Рос. газета, № 295, 29 декабря 2010 г.

Основные направления государственной политики в области обеспечения безопасности определяются Президентом РФ.

Совет Безопасности Российской Федерации - конституционный совещательный орган, осуществляющий подготовку решений Президента Российской Федерации по вопросам обеспечения безопасности государства, общественной безопасности, экологической безопасности, безопасности личности, иных видов безопасности, предусмотренных законодательством Российской Федерации, организации обороны, военного строительства, оборонного производства, военного и военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами, по иным вопросам, связанным с защитой конституционного строя, суверенитета, независимости и территориальной целостности Российской Федерации, а также по вопросам международного сотрудничества в области обеспечения безопасности.

Задачами Совета Безопасности являются¹:

- обеспечение условий для осуществления Президентом Российской Федерации полномочий в области обеспечения национальной безопасности;

- формирование государственной политики в области обеспечения национальной безопасности и контроль за ее реализацией;

- прогнозирование, выявление, анализ и оценка угроз национальной безопасности, оценка военной опасности и военной угрозы, выработка мер по их нейтрализации;

- подготовка Президенту Российской Федерации предложений: о мерах по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и преодолению их последствий; о применении специальных экономических мер в целях обеспечения национальной безопасности; о введении, продлении и об отмене чрезвычайного положения, а также

¹ Указ Президента Российской Федерации от 6 мая 2011 г. № 590 «Вопросы Совета Безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 9 мая 2011 г., № 19, ст. 2721.

о введении и об отмене военного положения; о реформировании существующих или об образовании новых государственных органов и организаций, осуществляющих функции в области обеспечения национальной безопасности; об утверждении и уточнении стратегии национальной безопасности Российской Федерации, иных концептуальных и доктринальных документов в области обеспечения национальной безопасности и обороны;

- формирование основных направлений государственной внешней и военной политики;

- координация деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по реализации принятых Президентом Российской Федерации решений в области обеспечения национальной безопасности;

- оценка эффективности, разработка критериев и показателей деятельности федеральных органов исполнительной власти в области обеспечения национальной безопасности.

Совет Безопасности формирует и возглавляет Президент Российской Федерации.

В состав Совета Безопасности входят:

- Председатель Совета Безопасности Российской Федерации, которым по должности является Президент Российской Федерации;

- Секретарь Совета Безопасности Российской Федерации, который назначается Президентом Российской Федерации;

- постоянные члены Совета Безопасности и члены Совета Безопасности, которые входят в Совет Безопасности по должности (постоянные), либо включаются в состав и исключаются из состава Президентом Российской Федерации по представлению Секретаря Совета Безопасности.

Деятельность Совета Безопасности осуществляется в форме заседаний и совещаний. Решения Совета Безопасности оформляются протоколами заседаний Совета Безопасности или протоколами оперативных совещаний Со-

вета Безопасности и вступают в силу после их утверждения Президентом Российской Федерации.

В целях реализации решений Совета Безопасности могут издаваться указы, распоряжения и даваться поручения Президента Российской Федерации.

Следственный комитет Российской Федерации — следственный орган в России, образованный вместо Следственного комитета при Прокуратуре Российской Федерации, начал свою деятельность 15 января 2011 года.

Впервые в России идея создания следственного ведомства, организационно и функционально независимого от иных органов государственной власти, была реализована Петром I в ходе судебной реформы, одним из направлений которой стало разделение уголовного процесса на стадии предварительного расследования и судебного разбирательства.

В советский период институт судебных следователей был ликвидирован, а функции следствия были распределены между органами Прокуратуры, государственной безопасности и милиции. К началу 1990-х годов в производстве следователей органов внутренних дел находилось до 90% уголовных дел, а следователей прокуратуры – около 9,1%.

С обновлением системы государственного управления было принято решение о создании единого следственного органа – Следственного комитета СССР, однако эта идея так и не была воплощена в жизнь в связи с развалом Советского Союза.

Начиная с 2007 года, следственный аппарат прокуратуры становится самостоятельным ведомством – Следственным комитетом при Прокуратуре Российской Федерации, председатель которого назначался на должность и освобождался от должности Советом Федерации по представлению Президента Российской Федерации. Председатель Следственного комитета одновременно являлся первым заместителем Генерального прокурора Российской Федерации, непосредственно ему не подчиняясь. Организационная включенность в структуру органов прокуратуры

ры носила лишь формально-правовой, а не административный характер. Однако централизации следствия не произошло, по-прежнему полномочия в этой сфере продолжили осуществлять органы безопасности, внутренних дел, по контролю за оборотом наркотиков.

В соответствии с федеральным законом от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ Следственный комитет получил самостоятельный статус¹, является федеральным государственным органом, осуществляющим в соответствии с законодательством Российской Федерации полномочия в сфере уголовного судопроизводства.

Следственный комитет составляет единую федеральную централизованную систему следственных органов и учреждений, действует на основе подчинения нижестоящих руководителей вышестоящим и Председателю Следственного комитета Российской Федерации.

Руководство деятельностью Следственного комитета осуществляет Президент Российской Федерации, он же осуществляет назначение на должность Председателя Следственного комитета Российской Федерации и освобождает его от должности.

Основными задачами Следственного комитета являются:

- оперативное и качественное расследование преступлений в соответствии с подследственностью, установленной уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации;
- обеспечение законности при приеме, регистрации, проверке сообщений о преступлениях, возбуждении уголовных дел, производстве предварительного расследования, а также защита прав и свобод человека и гражданина;
- осуществление процессуального контроля деятельности следственных органов Следственного комитета и их должностных лиц;

¹ Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации» // Рос. газета, № 296, 30 декабря 2010 г.

- организация и осуществление в пределах своих полномочий выявления обстоятельств, способствующих совершению преступлений, принятие мер по устранению таких обстоятельств;

- осуществление в пределах своих полномочий международного сотрудничества в сфере уголовного судопроизводства;

- разработка мер по реализации государственной политики в сфере исполнения законодательства Российской Федерации об уголовном судопроизводстве;

- совершенствование нормативно-правового регулирования в установленной сфере деятельности;

- определение порядка формирования и представления статистических отчетов и отчетности о следственной работе, процессуальном контроле.

В систему Следственного комитета входят:

1) центральный аппарат Следственного комитета;

2) главные следственные управления и следственные управления Следственного комитета по субъектам Российской Федерации и приравненные к ним специализированные (в том числе военные) следственные управления и следственные отделы Следственного комитета;

3) межрайонные следственные отделы, следственные отделы и следственные отделения Следственного комитета по районам, городам и приравненные к ним, включая специализированные (в том числе военные), следственные подразделения Следственного комитета.

В систему Следственного комитета также входят научные, образовательные (в том числе общеобразовательные, кадетские), санаторно-курортные, оздоровительные, реабилитационные, культурные учреждения, физкультурно-спортивные организации, редакции электронных и печатных изданий, типографии, иные создаваемые для обеспечения деятельности Следственного комитета учреждения и организации, являющиеся юридическими лицами, а также экспертные и ревизионные подразделения, информационные подразделения, подразделения фи-

зической защиты для обеспечения безопасности сотрудников Следственного комитета.

Необходимо обратить внимание на название органа – комитет, что может быть связано как с ранее выделявшимися в системе федеральных органов исполнительной власти государственных комитетов (комитетов) (организационно-правовая форма была упразднена в рамках административной реформы), так и с образованными в 2006 и 2007 г. (соответственно) Национального антитеррористического комитета¹ и Государственного антинаркотического комитета².

Вместе с тем, сами, непосредственно, Национальный антитеррористический комитет и Государственный антинаркотический комитет являются органами, обеспечивающими координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также осуществляющими подготовку соответствующих предложений Президенту Российской Федерации. Председателями комитетов соответственно являются директор Федеральной службы безопасности Российской Федерации и директор Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков. В субъектах Российской Федерации созданы антитеррористическая и антинаркотическая комиссии (председателем является – высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации).

Отнесение любого органа к государственным органам с особым статусом является спорным, особенно это касается и *Общественной палаты Российской Федерации*, которая была сформирована в соответствии с Федераль-

¹ Указ Президента Российской Федерации от 15 февраля 2006 г. № 116 «О мерах по противодействию терроризму» // Рос. газета, 17.02.2006.

² Указ Президента Российской Федерации от 18 октября 2007 г. № 1374 «О дополнительных мерах по противодействию незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров» // Собр. зак. РФ, 22.10.2007, № 43, ст. 5167.

ным законом от 4 апреля 2005 года № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации»¹.

Концепция создания Общественной палаты в истории современной России не является чем-то исключительным. В 1993 г. в целях обеспечения участия общественных объединений в конституционном процессе и учета общественного мнения, согласования интересов различных социальных групп и слоев общества и обеспечения постоянной связи федеральных органов государственной власти с политическими партиями, движениями, профсоюзными, молодежными и иными общественными организациями, массовыми движениями и религиозными конфессиями, органами местного самоуправления, объединениями товаропроизводителей и предпринимателей по распоряжению Президента РФ была учреждена Общественная палата Конституционного совещания².

Общественная палата Конституционного совещания являлась организационной формой взаимодействия общественных объединений с федеральными органами власти Российской Федерации, в рамках которой проводились необходимые политические консультации по широкому кругу социально-политических вопросов. В июне 1996 г. Палата была преобразована в Политический консультативный совет, который возглавил И.П. Рыбкин. В 2000 г. Президент РФ распустил Совет.

Согласно Закону, Общественная палата избирается каждые два года (с 2012 — каждые три года) и осуществляет взаимодействие граждан с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в целях учета потребностей и интере-

¹ Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» // Рос. газета, № 70, 7 апреля 2005 г.

² Распоряжение Президента РФ от 24 сентября 1993 г. № 659-рп «Об образовании Общественной палаты Конституционного совещания» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 39. Ст. 3674.

сов граждан Российской Федерации, защиты прав и свобод граждан Российской Федерации и прав общественных объединений при формировании и реализации государственной политики в целях осуществления общественного контроля за деятельностью федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также в целях содействия реализации государственной политики в области обеспечения прав человека в местах принудительного содержания.

Деятельность Общественной палаты направлена на согласование интересов граждан, общественных объединений, органов государственной власти и местного самоуправления для решения наиболее важных вопросов экономического и социального развития, обеспечения национальной безопасности, защиты прав и свобод граждан, конституционного строя и демократических принципов развития гражданского общества в стране.

Общественная палата формируется из 42 граждан Российской Федерации, утверждаемых Президентом Российской Федерации, 42 представителей общероссийских общественных объединений и 42 представителей межрегиональных и региональных общественных объединений. Таким образом, можно говорить о том, что Общественная палата является *государственно-общественным органом*.

Член Общественной палаты приостанавливает свое членство в политической партии на срок осуществления своих полномочий.

Основными формами работы Общественной палаты являются пленарные заседания Общественной палаты, заседания совета Общественной палаты, комиссий и рабочих групп Общественной палаты.

Пленарные заседания Общественной палаты проводятся не реже двух раз в год. По решению совета Общественной палаты может быть проведено внеочередное пленарное заседание.

Решения Общественной палаты, принимаемые в форме заключений, предложений и обращений, носят реко-

мендательный характер. Общественная палата ежегодно подготавливает и публикует в периодическом издании Общественной палаты доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации.

Центральный банк Российской Федерации (Банк России) выступает как государственный орган с особым статусом, разрабатывающий во взаимодействии с Правительством России единую государственную кредитно-денежную политику и наделенный особыми полномочиями (право эмиссии денежных знаков, регулирование деятельности банков). Основная задача Центрального банка России сформулирована ст. 75 Конституции РФ – защита и обеспечение устойчивости рубля. Правовой статус Центрального Банка России определен специальным федеральным законом¹.

Центральный Банк России был создан в 1990 г., с декабря 1991 г. стал единственным государственным органом кредитно-денежного и валютного регулирования (после упразднения Государственного банка СССР).

Функции и полномочия, предусмотренные Конституцией Российской Федерации и федеральным законом «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», Банк России осуществляет независимо от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Банк России подотчетен Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации. Государственная Дума:

- назначает на должность и освобождает от должности Председателя Банка России по представлению Президента Российской Федерации;

- назначает на должность и освобождает от должности членов Совета директоров Банка России по представ-

¹ Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России) // Рос. газета, 13 июля 2002.

лению Председателя Банка России, согласованному с Президентом Российской Федерации. В Совет директоров входят Председатель Банка России и 14 членов. Срок полномочий члена Совета директоров Банка России – 5 лет;

- направляет и отзывает представителей Государственной Думы в Национальном финансовом совете в рамках своей квоты;

- рассматривает основные направления единой государственной денежно-кредитной политики и принимает по ним решение;

- рассматривает годовой отчет Банка России и принимает по нему решение;

- принимает решение о проверке Счетной палатой Российской Федерации финансово-хозяйственной деятельности Банка России, его структурных подразделений и учреждений. Указанное решение может быть принято только на основании предложения Национального финансового совета;

- проводит парламентские слушания о деятельности Банка России с участием его представителей;

- заслушивает доклады Председателя Банка России о деятельности Банка России (при представлении годового отчета и основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики).

Национальный финансовый совет - коллегиальный орган Банка России. Национальный финансовый совет состоит из двенадцати человек, из которых двое направляются Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации из числа членов Совета Федерации, трое - Государственной Думой из числа депутатов Государственной Думы, трое - Президентом Российской Федерации, трое - Правительством Российской Федерации. Кроме того, в состав Национального финансового совета входит Председатель Банка России.

Национальный финансовый совет

- рассматривает годовой отчет ЦБ РФ;

- утверждает на основе предложений совета директоров доходов и расходов Банка России на предстоящий год;

- утверждает при необходимости на основе предложений совета директоров дополнительные расходы Банка;
- рассматривает вопросы совершенствования банковской системы Российской Федерации;
- рассматривает проект и окончательный вариант основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики.

Структура Банка России включает:

- функциональные и организационно-административные структурные подразделения (аппарат, департаменты, главные управления и службы);
- территориальные учреждения (главные управления – по Центральному федеральному округу, Северо-Западное, Южное, Волго-Вятское, Уральское, Сибирское, Дальневосточное, отдельным субъектам Российской Федерации), отделения (по субъектам Российской Федерации, подведомственные главным управлениям, кроме Сибирского и Дальневосточного управлений), национальные банки (Республики Алтай, Республики Бурятия, Республики Саха (Якутия), Республики Тыва, Республики Хакасия), отделения Банка России по Республике Крым и городу Севастополь.

Сотрудники Банка России имеют специальный статус, установленный законом о Банке России, близкий по содержанию со статусом государственного гражданского служащего.

Институт *Уполномоченного по правам человека Российской Федерации* является одним из ярких примеров имплементации зарубежного опыта при формировании системы российской государственности в соответствии с Конституцией Российской Федерации 1993 г. Согласно федеральному конституционному закону от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам

человека в Российской Федерации» Уполномоченный способствует¹:

- восстановлению нарушенных прав,
- совершенствованию законодательства Российской Федерации о правах человека и гражданина и приведению его в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права,
- развитию международного сотрудничества в области прав человека,
- правовому просвещению по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты.

Основными направлениями деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации являются:

- рассмотрение жалоб и обращений о нарушениях прав и свобод человека и гражданина, принятие мер по их восстановлению;
- подготовка ежегодного доклада о деятельности и направление его Президенту Российской Федерации, в Совет Федерации и Государственную Думу, Правительство Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации, Высший Арбитражный Суд Российской Федерации и Генеральному прокурору Российской Федерации;
- выступления с докладами на заседаниях Государственной Думы в случаях грубого или массового нарушения прав и свобод граждан;
- направление в Государственную Думу специальных докладов по отдельным вопросам соблюдения прав и свобод граждан в Российской Федерации;
- обращение в Государственную Думу с предложениями о создании парламентских комиссий по расследованию фактов нарушения прав и свобод граждан и о прове-

¹ Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // Рос. газета, № 43-44, 4 марта 1997 г.

дении парламентских слушаний, участие в работе указанных комиссий и проводимых слушаниях;

- обращение в суды общей юрисдикции и в Конституционный Суд Российской Федерации для защиты прав и свобод граждан;

- принятие по собственной инициативе соответствующих мер в пределах своей компетенции при наличии информации о массовых или грубых нарушениях прав и свобод граждан либо в случаях, имеющих особое общественное значение или связанных с необходимостью защиты интересов лиц, не способных самостоятельно использовать правовые средства защиты;

- анализ правоприменительной практики в области прав человека и гражданина и выработка предложений по ее совершенствованию;

- информирование органов государственной власти и общественности о положении дел с соблюдением прав и свобод граждан в Российской Федерации;

- направление государственным органам, органам местного самоуправления и должностным лицам замечаний и предложений общего характера, относящихся к обеспечению прав и свобод человека и гражданина, совершенствованию административных процедур.

Помимо прямо предусмотренных Федеральным конституционным законом основных направлений деятельности Уполномоченного, возникают и другие задачи, тесно связанные с осуществлением его полномочий в рамках установленной законом компетенции.

Уполномоченный информирует государственные органы и общественность о своей деятельности, о положении дел в сфере соблюдения прав и свобод человека и гражданина в стране, взаимодействует с федеральными и региональными органами государственной власти, с уполномоченными и комиссиями по правам человека в субъектах Российской Федерации, неправительственными правозащитными организациями, средствами массовой информации. Взаимодействие Уполномоченного с органами государственной власти осуществляется на основе двух-

сторонних соглашений о сотрудничестве, участия в совместных комиссиях, объединенных рабочих групп.

Уполномоченный по правам человека назначается Государственной Думой. На должность Уполномоченного назначается лицо, являющееся гражданином Российской Федерации, не моложе 35 лет, имеющее познания в области прав и свобод человека и гражданина, опыт их защиты.

Предложения о кандидатах на должность Уполномоченного могут вноситься в Государственную Думу Президентом Российской Федерации, Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, депутатами Государственной Думы и депутатскими объединениями в Государственной Думе. Предложения о кандидатах на должность Уполномоченного вносятся в Государственную Думу в течение месяца до окончания срока полномочий предыдущего Уполномоченного.

Уполномоченный назначается на должность сроком на пять лет, считая с момента принесения присяги. Одно и то же лицо не может быть назначено на должность Уполномоченного более чем на два срока подряд.

На сегодняшний день правовой статус **Прокуратуры Российской Федерации** является неопределенным. Ведется острая полемика о том, относится ли прокуратура к определенной ветви государственной власти, является ли она вообще органом государственной власти¹. Многие из ученых вообще рассматривают прокуратуру как специальный орган исполнительной власти², вместе с тем, в Конституции Российской Федерации до недавнего времени единственная статья о прокуратуре была помещена в главу, посвященную судебной власти.

¹ Байкин И.М. Прокуратура - орган государственной власти // Современное право. 2009. № 12. С. 48 - 51.

² Осипян С.А. Российский федерализм и конституционно-правовой статус прокуратуры: концептуальные проблемы: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генпрокуратуре РФ. М., 2006. С. 15.

В соответствии со ст. 1 Закона «О прокуратуре РФ»¹ определено, что прокуратура РФ - единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации.

Органы прокуратуры осуществляют полномочия независимо от федеральных органов государственной власти, органов власти субъектов РФ

Прокуратура представляет собой особый орган государства, осуществляющий от имени Российской Федерации реализацию в обществе таких основополагающих принципов, как законность, соблюдение правопорядка и защита прав граждан. Именно поэтому требуется четкое законодательное оформление статуса прокуратуры, и прежде всего на конституционном уровне, поскольку неопределенность ее правового статуса влечет за собой и неопределенность осуществляемых ею функций, что в конечном итоге сказывается на эффективности деятельности.

Прокуратура следит за исполнением законов, входящих в правовую систему РФ. Ее составляют федеральные законы и подзаконные нормативные правовые акты (указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства, приказы и инструкции министерств и ведомств и т.п.). Обеспечение единства законности на территории всей страны - необходимое условие социального, экономического и политического развития страны и ее регионов. Оно означает единообразное понимание и применение законов, непротиворечивость законодательства, верховенство законов над иными правовыми средствами регулирования.

Помимо надзора законодатель возложил на органы прокуратуры ряд иных функций. В их числе:

- участие прокуроров в рассмотрении дел судами;

¹ Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2201-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // Рос. газета, № 229, 25 ноября 1995.

- координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью;
- участие в правотворческой деятельности;
- выпуск специальных изданий.

Систему прокуратуры Российской Федерации составляют Генеральная прокуратура Российской Федерации, прокуратуры субъектов Российской Федерации, приравненные к ним военные и другие специализированные прокуратуры, научные и образовательные учреждения, редакции печатных изданий, являющиеся юридическими лицами, а также прокуратуры городов и районов, другие территориальные, военные и иные специализированные прокуратуры.

В прокуратурах субъектов Федерации действуют сообразно административно-территориальному делению прокуратуры городов и районов, которые непосредственно подчиняются соответственно прокурорам республик, краев, областей, автономной области, автономных округов. В основной части субъектов Федерации на низовом уровне созданы и действуют только прокуратуры городов и районов. В некоторых субъектах Федерации действуют межрайонные прокуратуры, осуществляющие свои полномочия на территории нескольких районов.

В систему прокуратуры РФ входят также специализированные прокуратуры. К их числу относятся:

- военные;
- транспортные;
- природоохранные прокуратуры;
- прокуратуры по надзору за соблюдением законов при исполнении уголовных наказаний,
- а также прокуратуры, осуществляющие надзор в закрытых административно-территориальных образованиях и на режимных объектах.

Генеральный прокурор Российской Федерации назначается на должность и освобождается от должности Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по представлению Президента Российской Федерации. Это право относится к исключительной

компетенции Президента РФ. Совет Федерации рассматривает предложение Президента и вправе согласиться с ним и назначить на должность Генерального прокурора предложенную им кандидатуру или отклонить ее.

Срок полномочий Генерального прокурора Российской Федерации пять лет.

Генеральный прокурор Российской Федерации ежегодно представляет палатам Федерального Собрания Российской Федерации и Президенту Российской Федерации доклад о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации и о проделанной работе по их укреплению.

Совету Федерации Федерального Собрания Российской Федерации указанный доклад Генеральный прокурор Российской Федерации представляет лично на заседании палаты.

На должности прокуроров субъектов РФ, приравненных к ним прокуроров (военных и специализированных прокуратур) назначаются лица не моложе 30 лет, имеющие стаж работы прокурором или следователем в органах прокуратуры не менее пяти лет. Конституция РФ определила порядок согласования Генеральным прокурором РФ с ее субъектами при назначении им на должность прокурора субъекта РФ. При этом учитывается, что, согласно п. «о» ст. 71 Конституции, прокуратура, законодательство о прокуратуре относится к исключительному ведению РФ. Согласно конституциям и уставам субъектов Федерации прокурор субъекта Федерации назначается Генеральным прокурором РФ по согласованию с законодательным (представительным), а также исполнительными органами соответствующего субъекта Федерации.

Прокуроры городов и районов, прокуроры специализированных прокуратур назначаются на должность и освобождаются от должности Генеральным прокурором Российской Федерации, подчинены и подотчетны вышестоящим прокурорам и Генеральному прокурору Российской Федерации.

Генеральный прокурор имеет право федеральной законодательной инициативы, прокуроры субъектов Российской Федерации имеют право законодательной инициативы в законодательных (представительных) органах субъектов Российской Федерации.

Прокурор в ходе осуществления своих полномочий проводит антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов и организаций, органов местного самоуправления, их должностных лиц.

В Конституции Российской Федерации (ч. 5 ст. 101) предусмотрено, что для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета Совет Федерации и Государственная Дума образуют *Счетную палату Российской Федерации*, состав и порядок деятельности которой определяется федеральным законом (в настоящее время это федеральный закон от 5 апреля 2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации»¹). В соответствии со ст. 1 названного Федерального закона Счетная палата является постоянно действующим органом государственного финансового контроля, образуемым Федеральным Собранием Российской Федерации и подотчетным ему.

В назначении и освобождении от должности ее членов участвуют депутаты Государственной Думы и члены Совета Федерации. Каждая из палат назначает и освобождает от должности половину аудиторов Счетной палаты Российской Федерации, Председателя палаты назначает на должность и освобождает от должности Государственная Дума, а заместителя - Совет Федерации на шесть лет большинством голосов от общего числа депутатов и общего числа членов Совета Федерации соответственно (п. «д» ч. 1 ст. 103; п. «и» ч. 1 ст. 102 Конституции РФ, ст. ст.

¹ Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» // Рос. газета, 10 апреля 2013.

5, 6 упомянутого выше Федерального закона). Специально оговаривается, что указанные должностные лица не могут состоять в родственных отношениях с Президентом РФ, Председателем Правительства РФ, руководителем Администрации Президента РФ, Генеральным прокурором РФ, председателями высших судов Российской Федерации.

Основу аппарата Счетной палаты составляют инспекции, которые специализируются на определенных функциональных задачах и непосредственно осуществляют контрольные и экспертно-аналитические мероприятия.

Компетенция Счетной палаты Российской Федерации определена Конституцией РФ, Бюджетным кодексом РФ, Федеральным законом «О Счетной палате Российской Федерации». Она обладает реальным механизмом контроля.

Контрольные полномочия Счетной палаты распространяются на все государственные органы (в том числе их аппараты) и учреждения в Российской Федерации, на федеральные внебюджетные фонды. Контрольные полномочия Счетной палаты распространяются также на органы местного самоуправления, предприятия, организации, банки, страховые компании и другие финансово-кредитные учреждения, их союзы, ассоциации и иные объединения вне зависимости от видов и форм собственности, если они получают, перечисляют, используют средства из федерального бюджета или используют федеральную собственность либо управляют ею, а также имеют предоставленные федеральным законодательством или федеральными органами государственной власти налоговые, таможенные и иные льготы и преимущества.

Счетная палата осуществляет контроль за своевременным исполнением доходных и расходных статей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов по объемам, структуре и целевому назначению. Счетная палата также определяет эффективность и целесообразность расходов государственных средств и использования федеральной собственности. К полномочиям Палаты отнесены: оценка обоснованности доходных и

расходных статей проектов федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов; финансовая экспертиза проектов федеральных законов, а также нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти, предусматривающих расходы, покрываемые за счет средств федерального бюджета, или влияющих на формирование и исполнение федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов.

Счетная палата анализирует выявленные отклонения от установленных показателей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов и подготавливает предложения, направленные на их устранение, а также на совершенствование бюджетного процесса в целом. На Счетную палату возложен контроль за законностью и своевременностью движения средств федерального бюджета и средств федеральных внебюджетных фондов в Центральном банке Российской Федерации, уполномоченных банках и иных финансово-кредитных учреждениях России. Счетная палата обязана регулярно представлять Совету Федерации и Государственной Думе Федерального Собрания РФ информацию о ходе исполнения федерального бюджета и результатах проводимых контрольных мероприятий.

Демократические, свободные и периодические выборы в органы государственной власти, органы местного самоуправления, а также референдум являются высшим непосредственным выражением принадлежащей народу власти. Государством гарантируются свободное волеизъявление граждан Российской Федерации на выборах и референдуме, защита демократических принципов и норм избирательного права и права на участие в референдуме.

Организуют и обеспечивают подготовку и проведение выборов и референдума в Российской Федерации избирательные комиссии (комиссии референдума), образующие систему из:

- **Центральной избирательной комиссии Российской Федерации** (ЦИК России) - являющейся федераль-

ным государственным органом, организующей подготовку и проведение выборов, референдумов в России в соответствии с компетенцией, установленной федеральными законами;

- избирательных комиссий субъектов РФ - являющихся государственными органами субъектов РФ, организующих подготовку и проведение выборов, референдумов в России в соответствии с компетенцией, установленной федеральными законами, а также законами субъектов РФ;

- избирательных комиссий муниципальных образований - являющихся избирательными комиссиями, организующих в соответствии с законом субъекта РФ, уставом муниципального образования подготовку и проведение выборов в органы местного самоуправления, местного референдума;

- окружных избирательных комиссий - формирующихся в случаях, предусмотренных законом, при проведении выборов по одномандатным и (или) многомандатным избирательным округам; их полномочия могут возлагаться на иные избирательные комиссии;

- территориальных (районные, межрайонные, городские и другие) комиссий;

- участковых комиссий - формируются в период избирательной кампании, кампании референдума в сроки, установленные законом, для обеспечения процесса голосования избирателей, участников референдума и подсчета голосов избирателей, участников референдума; на выборах в органы местного самоуправления, при проведении местного референдума полномочия участковой комиссии могут быть возложены на иную комиссию, действующую в границах избирательного участка, участка референдума.

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации является федеральным государственным органом, организующим подготовку и проведение выборов,

референдумов в Российской Федерации в соответствии с компетенцией, установленной федеральными законами¹.

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации действует на постоянной основе и является юридическим лицом.

Срок полномочий Центральной избирательной комиссии Российской Федерации составляет пять лет. Если срок полномочий Центральной избирательной комиссии Российской Федерации истекает в период избирательной кампании, в период со дня назначения референдума Российской Федерации и до окончания кампании референдума, которые организует Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, срок ее полномочий продлевается до окончания этой избирательной кампании, кампании референдума.

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации состоит из 15 членов.

Пять членов Центральной избирательной комиссии Российской Федерации назначаются Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации из числа кандидатур, предложенных фракциями, иными депутатскими объединениями в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, а также депутатами Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. При этом от одного депутатского объединения в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации может быть назначено не более одного представителя.

Пять членов Центральной избирательной комиссии Российской Федерации назначаются Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации из числа кандидатур, предложенных законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации и высшими должностными лицами

¹ Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на референдуме граждан Российской Федерации» // Рос. газета, № 106, 15 июня 2002.

субъектов Российской Федерации (руководителями высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации).

Пять членов Центральной избирательной комиссии Российской Федерации назначаются Президентом Российской Федерации.

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации является избирательной комиссией, организующей выборы в федеральные органы государственной власти, а также комиссией референдума, организующей референдум Российской Федерации. Деятельность комиссии осуществляется на коллегиальной основе.

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации:

- осуществляет контроль за соблюдением избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации;

- организует разработку нормативов технологического оборудования (кабины для голосования, ящики для голосования) для участковых комиссий, утверждает указанные нормативы и осуществляет контроль за их соблюдением, а также организует размещение заказа на производство этого технологического оборудования при проведении выборов в федеральные органы государственной власти, референдума Российской Федерации;

- обеспечивает реализацию мероприятий, связанных с подготовкой и проведением выборов, референдумов, развитием избирательной системы в Российской Федерации, внедрением, эксплуатацией и развитием средств автоматизации, правовым обучением избирателей, профессиональной подготовкой членов комиссий и других организаторов выборов, референдумов, изданием необходимой печатной продукции;

- осуществляет меры по организации единого порядка распределения эфирного времени и печатной площади между зарегистрированными кандидатами, избирательными объединениями для проведения предвыборной агитации, между инициативной группой по проведению ре-

ферендума и иными группами участников референдума для проведения агитации по вопросам референдума, установления итогов голосования, определения результатов выборов, референдумов, а также порядка опубликования (обнародования) итогов голосования и результатов выборов, референдумов, в том числе в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»;

- осуществляет меры по организации финансирования подготовки и проведения выборов, референдумов, распределяет выделенные из федерального бюджета средства на финансовое обеспечение подготовки и проведения выборов, референдума, контролирует целевое использование указанных средств;

- оказывает правовую, методическую, организационно-техническую помощь нижестоящим избирательным комиссиям;

- осуществляет международное сотрудничество в области избирательных систем;

- заслушивает сообщения федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по вопросам, связанным с подготовкой и проведением выборов в федеральные органы государственной власти и референдума Российской Федерации;

- устанавливает нормативы, в соответствии с которыми изготавливаются списки избирателей, участников референдума и другие избирательные документы, а также документы, связанные с подготовкой и проведением референдума;

- рассматривает жалобы (заявления) на решения и действия (бездействие) нижестоящих комиссий и принимает по указанным жалобам (заявлениям) мотивированные решения;

- осуществляет иные полномочия.

Центральная избирательная комиссия в своих действиях полностью самостоятельна, она неподконтрольна и неподотчетна никакому органу государственной власти. Центральная избирательная комиссия издает инструкции

и разъяснения по вопросам единообразного применения избирательного законодательства, вопросам подготовки и проведения выборов, определения их результатов и т.д. Документы, издаваемые Центральной избирательной комиссией, регулируют практически все сферы подготовки и проведения выборов.

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации совместно с избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации во взаимодействии с федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и должностными лицами органов местного самоуправления организует государственную систему регистрации (учета) избирателей, участников референдума и участвует в осуществлении регистрации (учета) избирателей, участников референдума, в том числе формирует и ведет регистр избирателей, участников референдума.

Центральная избирательная комиссия также предлагает кандидатуру на должность председателя избирательной комиссии субъекта Российской Федерации.

Заседания комиссии созываются ее председателем по мере необходимости. Заседание также обязательно проводится по требованию не менее одной трети от установленного числа членов комиссии с правом решающего голоса.

Заседания комиссии проводятся гласно, в том числе при участии представителей государственных органов, органов местного самоуправления, общественных организаций и политических партий, представителей СМИ, международных правозащитных организаций (наблюдатели), представителей средств массовой информации.

Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации является федеральным органом, осуществляющим организационное обеспечение деятельности судов общей юрисдикции (за исключением Верховного Суда Российской Федерации), военных и арбитражных судов, органов судейского сообщества. В Федеральном законе от 8 января 1998 г. «О Судебном департаменте при

Верховном Суде Российской Федерации»¹ приведено определение самого понятия организационного обеспечения деятельности судов, под которым понимаются:

- мероприятия кадрового характера (в части обеспечения осуществления судебной власти в сфере отбора, подготовки и переподготовки судей, кадрового обеспечения аппарата судов) и соответствующие мероприятия по обеспечению деятельности Судебного департамента и его управлений (отделов) в субъектах Российской Федерации;

- мероприятия финансового характера по обеспечению судей и работников аппаратов судов соответствующим денежным содержанием; по обеспечению судов соответствующим финансированием текущего характера; по обеспечению судов соответствующим финансированием на капитальное строительство и т.п.; по обеспечению деятельности Судебного департамента и его управлений (отделов) в субъектах Российской Федерации;

- мероприятия материально-технического характера по обеспечению судов и Судебного департамента, его управлений (отделов) в субъектах Российской Федерации оргтехникой, расходными канцелярскими и иными материалами, а также теплом, светом, водой и т.п.;

- проведение иных мероприятий, направленных на создание условий для полного и независимого осуществления правосудия.

Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации, по сути, является государственным органом с особым статусом.

6.6. Система государственных органов субъекта Российской Федерации

Построение эффективно функционирующей системы органов государственной власти - это важнейшая задача,

¹ Федеральный закон от 8 января 1998 г. «О Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 2. Ст. 223.

стоящая перед каждым субъектом Российской Федерации. Согласно ч. 1 ст. 77 Конституции Российской Федерации практическое решение этого вопроса должно соотноситься с основами конституционного строя и достаточно «жесткими» принципами, установленными федеральным законодательством, что отвечает интересам федеративного государства и непосредственно направлено на укрепление единства системы государственной власти в Российской Федерации.

Вместе с тем, на современном этапе развития российского федерализма прослеживаются тенденции последовательного ограничения самостоятельности субъектов РФ в решении вопросов организации государственной власти на региональном уровне¹. Это, в частности, проявляется в существенном изменении позиции федерального законодателя по вопросам формирования законодательного (представительного) органа государственной власти и наделения полномочиями высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти), установления системы и структуры органов исполнительной власти субъектов РФ. Субъекты РФ фактически лишены возможности проявлять широкую инициативу в вопросах построения собственных систем властных органов, а наблюдающаяся вариативность лишь создает видимость регионального усмотрения и по большей части вписывается в рамки требований федерального законодательства.

В соответствии со ст. 2 федерального закона № 184-ФЗ «систему органов государственной власти субъекта Российской Федерации составляют: законодательный

¹ Вместе с тем вплоть до 19 октября 1999 г. система государственных органов формировалась субъектами Российской Федерации самостоятельно в рамках предписаний их конституций или уставов. Таким образом реализовывалась политика «Берите суверенитета столько, сколько можете проглотить» (Ельцин Б.Н., 8 августа 1990 г.). Несмотря на то, что фраза была адресована национальным республикам в составе Российской Федерации, фактически идея была воплощена повсеместно.

(представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации; высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации; иные органы государственной власти субъекта Российской Федерации, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации.

Конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации может быть установлена должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации»¹.

Деятельность государственных органов субъектов Российской Федерации осуществляется в соответствии с принципами:

- государственная и территориальная целостность Российской Федерации;
- распространение суверенитета Российской Федерации на всю ее территорию;
- верховенство Конституции Российской Федерации и федеральных законов на всей территории Российской Федерации;
- единство системы государственной власти;
- разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную в целях обеспечения сбалансированности полномочий и исключения сосредоточения всех полномочий или большей их части в ведении одного органа государственной власти либо должностного лица;
- разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации;
- самостоятельное осуществление органами государственной власти субъектов Российской Федерации принадлежащих им полномочий;

¹ Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Рос. газета, 19 октября 1999.

- самостоятельное осуществление своих полномочий органами местного самоуправления.

Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации является постоянно действующим высшим и единственным органом законодательной власти субъекта Российской Федерации. Его наименование и структура устанавливаются конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации с учетом исторических, национальных и иных традиций субъекта Российской Федерации.

Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации:

- принимает конституцию субъекта Российской Федерации и поправки к ней, если иное не установлено конституцией субъекта Российской Федерации, принимает устав субъекта Российской Федерации и поправки к нему;

- осуществляет законодательное регулирование по предметам ведения субъекта Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в пределах полномочий субъекта Российской Федерации;

- заслушивает ежегодные отчеты высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) о результатах деятельности высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, в том числе по вопросам, поставленным законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации;

- осуществляет иные полномочия, установленные Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта Российской Федерации.

Законом субъекта Российской Федерации:

- утверждаются бюджет субъекта РФ, бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов субъекта РФ, отчеты об их исполнении;

- утверждаются программы социально-экономического развития субъектов РФ, представленные высшим должностным лицом субъекта РФ;
- устанавливаются налоги и сборы, установление которых отнесено к ведению субъекта РФ, и порядок их взимания;
- устанавливается порядок управления и распоряжения собственностью субъекта РФ;
- устанавливается порядок назначения и проведения референдума субъекта РФ;
- устанавливается порядок проведения выборов депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, высшего должностного лица субъекта РФ, в органы местного самоуправления на территории субъекта РФ;
- утверждаются заключение или расторжение договоров субъекта РФ;
- устанавливается административно-территориальное устройство субъекта РФ;
- устанавливается система органов исполнительной власти субъекта РФ;
- регулируются иные вопросы, отнесенные к ведению и полномочиям субъекта РФ.

Число депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации устанавливается конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации (таблица 20). Не менее 25% депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации (в двухпалатном законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации – не менее 25% депутатов одной из палат указанного органа) должны избираться по единому избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за списки кандидатов в депутаты, выдвинутые избирательными объединениями в соответствии с законодательством о выборах.

Таблица 20. Установленное число депутатов законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации

Численность избирателей в субъекте Российской Федерации	Число депутатов законодательного (представительного) органа
Менее 500 тысяч	Не менее 15 и не более 50
От 500 тысяч до 1 миллиона	Не менее 25 и не более 70
От 1 миллиона до 2 миллионов	Не менее 35 и не более 90
Свыше 2 миллионов	Не менее 45 и не более 110

Срок полномочий депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации одного созыва устанавливается конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации и не может превышать пять лет. Число депутатов, работающих на профессиональной постоянной основе, устанавливается законом субъекта Российской Федерации.

Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации самостоятельно решает вопросы организационного, правового, информационного, материально-технического и финансового обеспечения своей деятельности. Расходы на обеспечение его деятельности предусматриваются в бюджете субъекта Российской Федерации отдельно от других расходов в соответствии с бюджетной классификацией Российской Федерации. Управление и (или) распоряжение законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации или отдельными депутатами (группами депутатов) средствами такого бюджета в какой бы то ни было форме в процессе его исполнения не допускаются, за исключением средств на обеспечение деятельности законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации и (или) депутатов. При этом полномочия законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации по осуществлению контроля за исполнением его бюджета не ограничиваются.

Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации является

правомочным, если в состав указанного органа избрано не менее двух третей от установленного числа депутатов. Правомочность заседания законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации определяется законом субъекта Российской Федерации. При этом заседание законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации не может считаться правомочным, если на нем присутствует менее 50% от числа избранных депутатов.

Правомочное заседание законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации проводится не реже одного раза в три месяца.

Заседания законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации являются открытыми, за исключением случаев, установленных федеральными законами, конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации, законами субъекта Российской Федерации, а также регламентом или иным актом, принятым данным органом и устанавливающим порядок его деятельности.

Право законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации принадлежит депутатам, высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), представительным органам местного самоуправления. Конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации право законодательной инициативы может быть предоставлено иным органам, членам Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации - представителям от законодательного (представительного) и исполнительного органов государственной власти данного субъекта Российской Федерации, общественным объединениям, а также гражданам, проживающим на территории данного субъекта Российской Федерации.

В субъекте Российской Федерации устанавливается *система органов исполнительной власти* во главе с высшим органом исполнительной власти (правительство, коллегия администрации). Структура органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации утверждается решением высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

Высшее должностное лицо (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта РФ избирается населением на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании на срок не более 5 лет и не может избираться более двух сроков подряд. В случае признания выборов несостоявшимися, недействительными, не избрания ни одного из баллотировавшихся кандидатов повторные выборы проводятся не позднее чем через 6 месяцев.

Высшее должностное лицо субъекта РФ:

- представляет субъект РФ в отношениях с органами власти, при внешнеэкономических связях, подписывает договоры и соглашения от имени субъекта РФ;

- обнародует законы или отклоняет законы, принятые законодательным органом субъекта РФ;

- формирует высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ;

- вправе требовать созыва внеочередного заседания законодательного органа государственной власти субъекта РФ; участвовать в его работе с правом совещательного голоса;

- осуществляет иные полномочия в соответствии с законодательством России и субъекта РФ.

Высшее должностное лицо субъекта РФ издает указы (распоряжения), обязательные к исполнению в субъекте РФ.

Полномочия высшего должностного лица субъекта РФ в определенных случаях прекращаются досрочно, в том числе в связи с выражением недоверия ему законодательного органа государственной власти субъекта РФ, признания судом недееспособным, утраты гражданства

России и др. Законодательный орган государственной власти субъекта РФ вправе выразить недоверие высшему должностному лицу в случаях издания им актов, противоречащих законодательству России и субъекта РФ, если противоречия установлены судом и не устранены в течение месяца со дня вступления в силу судебного решения, иного грубого нарушения законов, указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, если это повлекло массовое нарушение прав и свобод граждан. Решение законодательного органа о недоверии влечет немедленную отставку высшего должностного лица и возглавляемого им высшего исполнительного органа государственной власти. Президент РФ может применить к высшему должностному лицу субъекта РФ меры воздействия: предупреждение, отрешение от должности. В случае отрешения от должности, а также временного отстранения Президент РФ назначает временно исполняющего обязанности высшего должностного лица субъекта РФ.

Высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ обеспечивает исполнение нормативно-правовых актов России и субъекта РФ. Наименование, структура, порядок формирования высшего исполнительного органа устанавливается конституцией (уставом) и законами субъекта РФ.

Высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ разрабатывает и осуществляет меры по комплексному социально-экономическому развитию субъекта РФ, участвует в проведении единой государственной политики в области финансов, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения и экологии. Он разрабатывает проекты бюджета, программы развития субъекта РФ, обеспечивает исполнение бюджета и программ социально-экономического развития; управляет и распоряжается собственностью субъекта РФ, заключает договоры с федеральными органами исполнительной власти о разграничении предметов ведения и полномочий; формирует иные органы исполнительной власти субъектов РФ.

Если в 1990-е годы системы исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации разительно отличались: в республиках, как правило, изначально были сформированы правительства и министерства, в остальных же субъектах России в связи с действием закона РФ № 2449-1 «О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации»¹ действовал только единственный орган исполнительной власти – администрация.

В начале 2000-х годов в связи с реализацией первого этапа административной реформы и федерального закона № 184-ФЗ в субъектах Российской Федерации начались преобразования в структуре органов исполнительной власти – в подавляющем большинстве краев и областей были созданы министерства как отраслевые органы исполнительной власти.

Некоторые (отраслевые) исполнительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации формируют территориальные органы органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации (на уровне района, межрайонном уровне). Также в структуре системы органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации выделено представительство субъекта Российской Федерации в городе Москве.

Законодатель субъектов Российской Федерации поразному использовал предоставленные Конституцией Российской Федерации и Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации» возможности по созданию **конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации**:

- незначительная часть субъектов Российской Федерации не только закрепила соответствующие положения в своих основных законах, но и приняла нормативные акты о конституционных (уставных) судах, тем самым создав

¹ Закон Российской Федерации от 5 марта 1992 г. № 2449-1 «О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации» // Рос. газета, 20 марта 1992.

организационно-правовые основы для их деятельности (таблица 21);

- большинство же регионов ограничилось только закреплением возможности создания таких судов в своих основных законах;

- в ряде субъектов Российской Федерации конституции (уставы) вообще не предусматривают даже самую возможность учреждения конституционных (уставных) судов.

Таблица 21. Наличие конституционных (уставных) судов в законодательстве субъектов Российской Федерации и на практике

Вид субъекта Российской Федерации (всего)	Конституционный (уставный) суд предусмотрен законодательством и функционирует	Конституционный (уставный) предусмотрен законодательством, но не функционирует	Конституционный (уставный) суд не предусмотрен законодательством
Республики (22)	13	5	4
Края (9)	-	4	5
Области (46)	2	21	23
Города федерального значения (3)	1	1	1
Автономная область (1)	-	-	1
Автономные округа (4)	-	3	1

На сегодняшний день в субъектах Российской Федерации образованы и реально функционируют 13 конституционных судов и 3 уставных суда. Очевидно, что осуществление конституционного контроля в тех субъектах Российской Федерации, где конституционные (уставные) суды не созданы, весьма затруднительно.

Это вызвано различными причинами. На федеральном уровне четко не определены статус подобных судов и их место в системе органов государственной власти. В соответствии федеральным конституционным законом от 31

декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» конституционные (уставные) суды являются судами субъектов Российской Федерации. Статья 27 указанного закона закрепляет, что конституционные (уставные) суды могут создаваться субъектами Российской Федерации. Из этих двух положений неясно, какое место занимают конституционные (уставные) суды в системе органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Самостоятельным элементом судебной системы субъекта Российской Федерации является мировой суд. Впервые в нашей стране мировой суд был введен судебными уставами 1864 г.¹ и фактически просуществовал до принятия Декрета о суде в ноябре 1917 г.² Очевидным фактом является то, что проведению судебной реформы 1864 г. в Российской империи предшествовала длительная и кропотливая подготовительная законотворческая работа. Фактически впервые в отечественном законотворческом процессе реформаторами была разработана юридическая процедура, предусматривавшая сначала подготовку и закрепление в специальном акте основных принципов преобразований суда и правосудия как основополагающей политико-правовой программы судебной реформы в целом и мирового суда в частности. Основным и постоянным звеном мировой юстиции являлись участковые мировые судьи. Именно они рассматривали возложенные на мирового судью уголовные и гражданские дела.

В современной России только 31 декабря 1996 г. был принят федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации, который в качестве одного из элементов судебной системы наряду с федеральными и конституционными судами предусмотрел институт

¹ Судебные уставы 20 ноября 1864 г. за 50 лет - [Электронный документ] - Режим доступа - <http://library6.com/index.php/8569/item/800361>

² Декрет о суде 22 ноября (5 декабря) 1917 г. - [Электронный документ] - Режим доступа - http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/DEKRET/o_sude1.htm.

мирового судьи, отнеся его к судам субъектов Российской Федерации. Дальнейшее свое развитие законодательство о мировых судьях получило в связи с принятием через два года - 17 декабря 1998 г. - федерального закона «О мировых судьях в Российской Федерации»¹.

Мировой судья является судьей субъекта РФ. Порядок избрания на должность, срок полномочий, компетенция мирового судьи, создание и упразднение должностей судей устанавливаются законодательством субъекта РФ (в пределах, предусмотренных федеральным законодательством).

На мировых судей и членов их семей распространяются гарантии независимости судей, их неприкосновенности, а также материального обеспечения и социальной защиты, установленные законодательством для судей РФ.

К ведению мирового судьи отнесены дела малозначительного характера. Мировой судья выполняет только функции рассмотрения дела в первой инстанции, т.е. обладает ограниченной юрисдикцией.

Мировой судья выполняет свои обязанности на профессиональной основе (требуется наличие высшего образования, пятилетнего стажа работы по юридической специальности).

Правосудие мировым судьей осуществляется только единолично и с использованием отдельных упрощенных юридических процедур, сокращенных сроков судопроизводства, широким использованием примирительных процедур сторон.

Решения мирового судьи пересматриваются в апелляционном порядке районным судом общей юрисдикции.

Вступившие в силу постановления мировых судей, а также их законные распоряжения, требования, поручения, вызовы и другие обращения являются обязательными для всех без исключения федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов

¹ Федеральный закон от 17 декабря 1998 г. № 188-ФЗ «О мировых судьях в Российской Федерации» // Рос. газета, № 242, 22 декабря 1998.

РФ, органов местного самоуправления, общественных объединений, должностных лиц, других физических и юридических лиц и подлежат неукоснительному исполнению на всей территории Российской Федерации.

Таблица 22. Система государственного и муниципального управления в России

Уровень системы	Высшее должностное лицо		Законодательный (представительный)	Исполнительный (исполнительно-распорядительный)		Судебный		Иные органы с особым статусом
	(Главный фед. инсп.)	Высшее должностное лицо		ТОФОИВ	Органы исполнительной власти субъекта	Конституционный суд	Верховный суд	
федеральный	Президент Российской Федерации		Федеральное Собрание – Парламент	Правительство РФ Федеральные министерства Федеральные службы Федеральные агентства		Конституционный суд	Верховный суд	Счётная палата Совет безопасности Уполномоченный по правам человека Генеральная прокуратура Центральная избирательная комиссия Следственный комитет Общественная палата России
федеральный округ	(Полномочный представитель Президента РФ)			Территориальные органы федеральных органов исполнительной власти (ТОФОИВ)			окружные военные суды фед. арб. окружной суд апел. арбитр. суд	Территориальный орган Генеральной Прокуратуры Территориальный орган Следственного комитета
уровень субъекта РФ	(Главный фед. инсп.)	Высшее должностное лицо	Законодательный (представительный) орган	ТОФОИВ	Органы исполнительной власти субъекта		Суд общ. юрисд. Арбитр. суд	Тер. орган Генеральной прокуратуры Тер. орган Следств. комитета

						РФ				Тер. орган ЦБР Контрольно-счетный орган Уполномоченный по правам человека Уполномоченный по правам ребенка Уполномоченный по защите прав предпринимателей Уполномоченный по правам коренных малочисленных народов Избирательная комиссия субъекта РФ Общественная палата субъекта РФ
Межпоселенческий (городской округ, муниципальный район, внутригородская территория города федерального значения)	Глава муниципального образования	Местный Совет	ТО ФО ИБ	Органы исп. Вл.	Местная администрация		Суд общ. юрисдикции	Мировой судья	Территориальный орган Генеральной прокуратуры Территориальный орган Следственного комитета	
									Контрольно-счетный орган Уполномоченный по правам человека	

									Избирательная комиссия
Поселенческий (городское и сельское поселение, внутригородской район, внутригородская территория города федерального значения, район городского округа)	Глава муниципального образования	Местный Совет	Местная администрация						

Таблица 23. Система государственных органов Новосибирской области

Вид и признак государственного органа	Характеристика государственного органа
Законодательный орган	
Наименование	Законодательное Собрание Новосибирской области (с 1994 по 2010 г. - Новосибирский областной Совет депутатов)
Срок полномочий депутатов	5 лет, без ограничения количества сроков
Число депутатов	76 человек
Организация выборов	50% - по пропорциональной системе (спискам политических партий), 50% - по мажоритарной системе относительного большинства (одномандатные округа)
Год ближайших выборов	2015
Требования к кандидату на должность	Депутатом Законодательного Собрания Новосибирской области может быть избран гражданин Российской Федерации, обладающий в соответствии с федеральным законом пассивным избирательным правом и достигший возраста 21 года.

Председатель	Мороз Иван Григорьевич
Заместители председателя	Титков Сергей Николаевич (первый), Карпов Владимир Яковлевич, Покровский Евгений Николаевич
Фракции	Единая Россия - 50, КПРФ - 16, Справедливая Россия - 6, ЛДПР – 4
Комитеты	<ul style="list-style-type: none"> - по бюджетной, финансово-экономической политике и собственности - по транспортной, промышленной и информационной политике - по строительству ЖКХ и тарифам - по государственной политике, законодательству и местному самоуправлению - по культуре, образованию, науке, спорту и молодежной политике - по социальной политике, здравоохранению, охране труда и занятости населения - по аграрной политике, природным ресурсам и земельным отношениям
Структура аппарата	<p>Руководитель аппарата</p> <p>Организационное управление (отделы – по взаимодействию с органами государственной власти и органами местного самоуправления; протокольного обеспечения; корреспонденции – канцелярия; информационного обеспечения; материально-технического обеспечения; приемная по работе с обращениями граждан)</p> <p>Управление по правовым и экономическим вопросам (отделы – государственно-правовой; анализа и систематизации законодательства; социально-экономический)</p> <p>Отдел государственной службы и кадров</p> <p>Отдел бухгалтерского учета</p> <p>Отдел по взаимодействию со средствами массовой информации</p>
Сайт	http://znsno.ru
Высшее должностное лицо Новосибирской области	
Наименование органа	Губернатор Новосибирской области
Срок полномочий	5 лет, не более двух сроков подряд

Организация выборов	Губернатор Новосибирской области избирается гражданами Российской Федерации, проживающими на территории Новосибирской области и обладающими в соответствии с федеральным законом активным избирательным правом, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.
Год ближайших выборов	2019
Лицо, замещающее должность	Городецкий Владимир Филиппович
Орган по обеспечению деятельности	Администрация Губернатора Новосибирской области и Правительства Новосибирской области
Заместители Губернатора	Соболев Анатолий Константинович (первый), Шевченко Виктор Васильевич, Пронькин Василий Андреевич, Прощалькин Юрий Николаевич, Семка Сергей Николаевич, Титков Александр Петрович,
Сайт	http://www.nso.ru/page/2294
Высший орган исполнительной власти	
Наименование	Правительство Новосибирской области
Руководитель	Городецкий Владимир Филиппович
Заместители руководителя	Знатков Владимир Михайлович (первый), Голубенко Виталий Юрьевич, Молчанова Ольга Витальевна, Омелехина Наталья Владимировна
Год формирования	2014
Срок полномочий	До истечения срока полномочий Губернатора Новосибирской области
Состав	Губернатор (1), заместители Губернатора (6), заместители Председателя Правительства области (4), министры (11), члены Правительства (3)
Сайт	http://www.nso.ru/page/2297
Органы исполнительной власти Новосибирской области	
Министерства	- ЖКХ и энергетики - транспорта и дорожного хозяйства

	<ul style="list-style-type: none"> - финансов и налоговой политики - экономического развития - труда, занятости и трудовых ресурсов - юстиции - сельского хозяйства - промышленности, торговли и развития предпринимательства - строительства - региональной политики - здравоохранения - социального развития - образования, науки и инновационной политики - культуры
Департаменты	<ul style="list-style-type: none"> - информатизации и развития телекоммуникационных технологий - по тарифам - имущества и земельных отношений - природных ресурсов и охраны окружающей среды - лесного хозяйства - по охране животного мира - физической культуры и спорта
Управления	<ul style="list-style-type: none"> - контрольное - по делам ЗАГС - по обеспечению деятельности мировых судей - государственной архивной службы - ветеринарии - постоянное представительство Новосибирской области в городе Москве - делами Губернатора Новосибирской области и Правительства Новосибирской области

	- информационных проектов - по государственной охране объектов культурного наследия
Инспекции	- государственного надзора за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники - государственная жилищная - государственного строительного надзора
Администрация	Администрация Губернатора Новосибирской области и Правительства Новосибирской области
Судебные органы	
Конституционный (уставный) суд	Уставный суд Новосибирской области состоит из 7 судей. Судьи назначаются Законодательным Собранием Новосибирской области по представлению Губернатора Новосибирской области. Судьей Уставного суда Новосибирской области может быть назначен гражданин Российской Федерации, достигший возраста 25 лет, имеющий высшее юридическое образование и стаж работы по юридической профессии не менее 5 лет. В настоящее время не сформирован.
Мировые судьи	32 судебных района, 138 участков мировых судей
Государственные органы с особым статусом	
Контрольно-счетный орган	
Наименование	Контрольно-счетная палата Новосибирской области
Срок полномочий	6 лет
Порядок наделения полномочиями	Председатель, заместитель председателя, аудиторы назначаются Законодательным Собранием Новосибирской области.
Председатель	Гончарова Елена Анатольевна
Заместитель председателя	Подковырин Павел Викторович
Аудиторы	Алехин Валерий Николаевич, Козлова Наталья Ивановна, Саблина Елена Нико-

	лаевна, Толмачева Наталья Петровна
Сайт	http://www.kspnso.ru/
Избирательная комиссия	
Наименование	Избирательная комиссия Новосибирской области
Срок полномочий	5 лет
Порядок наделения полномочиями	Формируется Законодательным Собранием Новосибирской области и Губернатором Новосибирской области
Председатель	Петухов Юрий Федорович
Заместитель председателя	Краткая Тамара Геннадьевна
Секретарь	Лебедев Сергей Владимирович
Сайт	http://www.izbirkomnso.ru
Уполномоченные по правам	
Наименование органа	Уполномоченный по правам человека
Срок полномочий	5 лет
Порядок наделения полномочиями	Назначается Законодательным Собранием Новосибирской области
Лицо, замещающее должность	Шалабаева Нина Николаевна
Сайт	http://upch.nso.ru/
Наименование органа	Уполномоченный по защите прав предпринимателей
Срок полномочий	5 лет
Порядок наделения полномочиями	Назначается Законодательным Собранием Новосибирской области
Лицо, замещающее должность	Вязовых Виктор Александрович
Сайт	http://ombudsmanbiz.nso.ru/
Наименование органа	Уполномоченный по правам ребенка
Срок полномочий	5 лет
Порядок наделения полномочиями	Назначается Законодательным Собранием Новосибирской области
Лицо, замещающее должность	Зябрева Любовь Михайловна

Сайт	http://nskdeti.nso.ru
Общественная палата	
Наименование органа	Общественная палата Новосибирской области
Срок полномочий	2 года
Порядок формирования	Установлен специальным законом Новосибирской области в отношении 3 групп членов
Сопредседатели	- Бернадский Юрий Иванович - Ромахина Наталья Ильинична - Гриднева Галина Борисовна
Количество членов	94
Сайт	http://www.opnso.ru/

Формирование *государственных органов с особым статусом* на федеральном уровне повлекло за собой создание таких органов и в субъектах Российской Федерации, это право закреплено как в федеральных законах, так и в конституциях, уставах субъектов Российской Федерации.

Таковыми органами являются:

- Контрольно-счетная (Счетная) палата субъекта РФ;
- избирательная комиссия субъекта РФ;
- уполномоченный по правам человека;
- уполномоченный по правам ребенка;
- уполномоченный по защите прав предпринимателей;
- уполномоченный по правам коренных (малочисленных) народов;
- уполномоченный по вопросам противодействия (борьбе) с коррупцией;
- Общественная палата субъекта РФ.

Участие в формировании данных органов принимает высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации и законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации.

Выводы

Государственные органы Российской Федерации и субъектов Российской Федерации были сформированы в различные временные отрезки, что было обосновано политической или социально-экономической необходимостью, а также желанием ориентироваться на лучшие практики государственного управления зарубежных государств.

В России сложилась своеобразная система федеральных государственных органов, концептуальной основой которой является принцип разделения властей. Вместе с тем, в системе государственного управления выделяется институт Президента Российской Федерации, который не входит ни в одну из ветвей власти, а, обеспечивая гарантии Конституции России и прав и свобод человека и гражданина, может выступать своеобразным арбитром

государственных органов, относящихся к разным ветвям государственной власти.

Федеративная структура государства обуславливает, с одной стороны, формирование двухпалатного федерального парламента – Федерального Собрания Российской Федерации, одна из палат которого формально отвечает за представительство интересов субъектов Российской Федерации, а с другой – учреждение систем государственных органов субъектов Российской Федерации, формально независимых от соответствующей федеральной системы государственных органов.

Контрольные вопросы и задания

1. Охарактеризуйте этапы развития института Президента Российской Федерации.
2. Сравните принципы формирования Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания – Парламента Российской Федерации в разные периоды.
3. Охарактеризуйте структуру Администрации Президента Российской Федерации.
4. На основе анализа указов Президента Российской Федерации о системе и структуре федеральных органов исполнительной власти постройте хронологическую таблицу развития отдельных федеральных министерств.
5. Объясните причины формирования нескольких уровней федеральной судебной системы.
6. Охарактеризуйте полномочия Конституционного Суда Российской Федерации.
7. Проведите сравнительный анализ систем государственных органов субъектов Российской Федерации, входящих в Сибирский федеральный округ.

Библиографический список

Основная литература

1. *Атаманчук Г.В.* Теория государственного управления. – М.: Омега-Л, 2010.
2. *Лукьянов А.И.* Парламентаризм в России: (вопросы истории, теории и практики). – М.: Норма; ИНФРА-М, 2010.

3. *Мухаев Р.Т.* Система государственного и муниципального управления. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2010.
4. *Халиков М.И.* Система государственного и муниципального управления. – М.: Флинта; МПСИ, 2008.
5. *Чиркин В.Е.* Система государственного и муниципального управления. – М.: Норма; ИНФРА-М, 2013.

Дополнительная литература

1. *Гомеров И.Н.* Государство и государственная власть: Предпосылки, особенности, структура. – М.: ЮКЭА, 2002.
2. *Куликов В.И.* Организация государственных учреждений России. – М.: Академия, 2011.
3. *Петров М.П.* Исполнительная власть на этапе модернизации Российского государства: опыт правового исследования. – М.: Юрлитинформ, 2012.
4. *Правительство Российской Федерации* / Под ред. Т.Я. Хабриевой. – Мю: Норма, 2005.
4. *Система органов государственной власти России* / Б.Н. Габричидзе, Н.Д. Эриашвили, В.Н. Белоновский и др. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2013.
5. *Чиркин В.Е.* Законодательная власть. – М.: Норма; ИНФРА-М, 2010.

7. Формирование и реализация государственной политики

План

7.1. Формирование государственной политики.

7.2. Механизмы реализации и направления государственной политики.

7.1. Формирование государственной политики

Реализация целей и задач государства осуществляется через разработку и реализацию государственной политики.

По мнению В.П. Милетского государственная политика есть «политический процесс управленческого влияния главным образом институтов исполнительной власти государства на основные сферы общества, опирающийся на непосредственное применение государственных властных полномочий как при разработке, так и при осуществлении стратегии и тактики регулирующего и организующего воздействия на все компоненты и аспекты функционирования и развития экономики, социальной сферы и других подсистем общества посредством размещения ресурсов, распределения, перераспределения общественных благ и других мер»¹.

Государственная политика – это целенаправленная деятельность органов государственной власти по решению общественных проблем, достижению и реализации общезначимых целей развития общества или отдельных его сфер. Она является средством, позво-

¹ Государственная политика и управление: В 2 ч.: Часть 1: Концепции и проблемы государственной политики и управления / Под ред. Л.В. Сморгунова. – М.: РОССПЭН, 2006. – с. 66.

ляющим государству достичь определенных целей в конкретной области, используя правовые, экономические, административные методы воздействия, опираясь на ресурсы, которые имеются в его распоряжении.

Также государственную политику рассматривают как «систему ценностей и целей, государственно-управленческих мер, решений и действий, оформленных соответствующими нормативными правовыми актами, и программ, направленных на осуществление поставленных целей»¹.

Государственная политика обладает следующими признаками:

- правовой характер;
- формирование специально уполномоченными субъектами;
- направленность на достижение социально полезных целей в соответствии с требованием справедливости;
- осуществление в различных сферах жизнедеятельности.

Цели государств отличаются большим разнообразием. Однако нет практически ни одного политического режима, который хотя бы формально не выдвигал в качестве главной цели благосостояние граждан (подданных) своего государства.

Обоснование и четкая формулировка целей государственного управления является важной и значимой управленческой задачей.

Для рационального и качественного определения целей необходимо учитывать прошлый опыт, наиболее актуальные общественные потребности, имеющуюся ресурсную базу. Процесс целеполагания следует рассматривать как обоснование целей развития управляемого объекта на

¹ *Погорелко М.Ю.* Нормативно-политические и нормативно-правовые источники и основания государственных политик // Научный эксперт, 2008, № 5. – С. 29.

основе анализа общественных потребностей и реальных возможностей их наиболее полного удовлетворения.

По мере реализации основных и обеспечивающих целей возникает огромное многообразие побочных целей, призванных обеспечивать целостность, динамизм и надежную управляемость государства как системы. Сформировать структуру целей государственного управления, расположить их в строго иерархическом порядке, проследить взаимосвязь между целями разного содержания, их логику и взаимную увязку при достижении основной цели позволяет прием, получивший название «древа целей». Древо целей в государственном управлении есть способ формирования структуры целей программы государственного развития, обеспечивающий взаимосвязь множества целей и подцелей разного содержания (социальных, политических, экономических, духовных и т.д.), их согласование для достижения качественных изменений в заданном направлении. Древо целей имеет иерархическую структуру. В ней, по существу, представлена общая стратегия государственного управления, что придает ему системно-организованный характер.

Древо целей государственного управления образует конкретную систему зависимости, позволяющую определить место и роль каждой конкретной цели в процессе ее осуществления, разграничить их по степени важности при существующих условиях управленческой деятельности. Формирование древа целей государственного управления происходит по восходящей от общего к частному.

Отправным началом служит главная цель. От нее берут начало отдельные составляющие промежуточные цели, которые в свою очередь расчленяются на более частные, восходя к своей вершине.

Тем самым происходят целеполагание, целеопределение и целеутверждение осуществления государственного управления.

Хотя построение древа целей - технико-методологический прием который не несет в своей основе идеологической и политической нагрузки, сама совокуп-

ность элементов, составляющих «ствол», «ветви», «крону» и другие элементы дерева, дает достаточно полное представление о характере государства, социальной направленности его целей, их приоритетности и средствах достижения.

Идея представить систему целей государственного управления в виде дерева, уходящего «корнями» (средствами коммуникации) в «почву» (социум), родилась не случайно. В самом деле, общество, государство, с точки зрения жизнедеятельности, развития и функционирования, приспособления к условиям существования, принципиально не отличается от живого организма, то, и другое - системы, где совершаются процессы, которые могут быть описаны категориями теории систем. В частности, к обществу и государству применимо такое свойство системы, как стремление к достижению последовательного совершенствования, отработки механизмов обеспечения жизнедеятельности.

При формировании дерева целей государственного управления субъект управления должен обладать исчерпывающей информацией о потребностях и интересах общества, социальных групп, граждан государства, т.е. о нуждах общества в государственном управлении.

Ему необходимо иметь отчетливое представление о ресурсной базе в самом широком смысле, включая материальные, финансовые, интеллектуальные, организационные возможности, правовое обеспечение и т.д. Это должно по возможности свести к минимуму элемент субъективизма при определении целей управления.

По нашему представлению достаточно логичен и обоснован подход Г.В. Атаманчука, который предлагает следующие виды целей государственного управления:

- общественно-политические, охватывающие комплексное, целостное, сбалансированное и качественное развитие общества;
- социальные, отражающие влияние общественно-политических целей на социальную структуру общества,

взаимоотношения ее элементов, состояние и уровень социальной жизни людей;

- духовные, связанные в одном аспекте с восприятием духовных (культурных) ценностей, которыми руководствуется общество, а в другом — с введением духовного потенциала общества в реализацию общественно-политических и социальных целей;

- экономические, характеризующие и утверждающие систему экономических отношений, обеспечивающих материальную основу реализации общественно-политических и иных целей;

- производственные, состоящие в создании и поддержании активности тех управляемых объектов, которые соответствуют вышеназванным целям и способствуют их осуществлению;

- организационные, направленные на решение организационных проблем в субъекте и объектах государственного управления — построение соответствующих функциональных и организационных структур;

- деятельностно-праксеологические, предполагающие распределение и регулирование деятельности по конкретным структурам, служебным и рабочим местам;

- информационные, ведущие к обеспечению намеченных целей необходимой, достоверной и адекватной информацией;

- разъяснительные, требующие отработки знаний, мотивов и стимулов, способствующих практическому осуществлению комплекса целей государственного управления.

Политической формой закрепления целей являются: ежегодные послания главы государства парламенту, государственные доктрины, комплексные целевые программы, приоритетные национальные и региональные проекты, программы социально-экономического развития отрасли, региона, муниципального образования. Формы правового закрепления - законы, указы, постановления, приказы, иные решения. Они позволяют определить иерархию целей с учетом возможностей их ресурсного обеспечения,

выделить приоритетные направления реализации намеченного, направить усилия исполнителей на достижение как оперативно-тактических, так и стратегических целей.

Формирование и реализация государственной политики обычно имеют четыре этапа:

1-й этап - определение общественных проблем и целей политики (инициирование политики);

2-й этап - разработка и легитимация государственной политики (формирование политики);

3-й этап - осуществление и мониторинг государственной политики (осуществление политики);

4-й этап - оценка и регулирование государственной политики (оценка политики).

Если рассматривать данный процесс с точки зрения взаимосвязи общественных проблем и государства, то на первом этапе государство должно определить эти проблемы (проблемы для государства), на втором этапе - разработать стратегию и план их решения, а также законодательно закрепить (легитимировать) политику, на третьем этапе - осуществить мероприятия по решению этих проблем (государство для проблем), а на заключительном этапе - оценить результаты и наметить свои будущие действия (программа для государства)¹.

Ведущим средством формирования государственной политики в Российской Федерации является ежегодное послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию и народу Российской Федерации. Данное послание представляет собой программный политико-правовой документ, выражающий видение главой государства стратегических направлений развития государства на ближайшую перспективу.

¹ Гроховски М., Бен-Гера М. Как стать хорошим советником по стратегическим вопросам [Издание на русском языке]. - Братислава: NISPAcee, 2002. - [Электронный документ] – Режим доступа - http://www.nispa.sk/files/publications/training/how_to_be_policy_advisor_russiancb.pdfhttp://www.nispa.sk/files/publications/training/how_to_be_policy_advisor_russiancb.pdf

Ряд авторов подчеркивает, что послания Президента РФ отражают (формируют) политическую повестку - концентрированное выражение наиболее значимых, острых проблем, которые стоят перед обществом¹.

Периодичность послания – ежегодное – определена Конституцией Российской Федерации 1993 г., однако фактически, помимо основного послания предложения по формированию основных направлений внутренней и внешней политики высказаны в других посланиях, обращениях, актах Президента Российской Федерации². Их значение для формирования государственной политики оказывается не меньшим, чем ежегодное послание.

Послание главы государства – исторически сложившаяся форма взаимодействия главы государства (реже – главы исполнительной власти) с законодательной властью. Большое влияние на формирование данной традиции оказала практика *King's / Queen's speech* (тронной речи) в Великобритании (получившая свое начало в XIII веке).

Первым президентом, обратившимся к законодательному органу в республике, стал Джордж Вашингтон в 1790 г. (*State of the Union Address*). Однако при Томасе Джефферсоне такая практика в США была упразднена, послания были реставрированы Вудро Вильсоном в 1913 г.

В настоящее время практика посланий глав государств народу или парламенту представлена как в президентских, полупрезидентских, так и парламентских рес-

¹ Данилов М.В. Формирование политической повестки для в посланиях Президента Федеральному Собранию РФ в 2000-е гг. и политизация общественных отношений в России // Вестник Самарского гос. ун-та. – 2012, № 2/1. – С. 83.

² Необходимо обратить внимание, что в 2014 году Президент России дважды обращался с посланием Федеральному Собранию (впервые – в связи с вхождением Республики Крым и города Севастополь в состав России; затем – с очередным ежегодным). Также до 2014 года бытовала практика обращения Президента России к Федеральному Собранию с бюджетным посланием.

публиках, практически во всех монархиях. В ряде государств (Бразилия) послания главы государства выступают часть полномочий главы государства, верховного главнокомандующего или главы исполнительной власти.

Первое послание Президента Федеральному Собранию «Об укреплении Российского государства (Основные направления внутренней и внешней политики)» было озвучено 24 февраля 1994 года Б.Н. Ельциным.

Глава государства обращается с посланием, как правило, лично, в рамках установленной процедуры, предполагающей не только присутствие представителей законодательного органа, но и других политических и государственных деятелей. Реже послания направляются в письменном виде. Еще реже с посланиями (обращениями) выступают лидеры оппозиционных партий (руководители «теневых» правительств).

В России в разные годы написанием посланий занимались разные рабочие группы, прежде всего это входит в обязанность референтуры Президента. Длительное время – с 1997 по 2011 г. «бессменным спичрайтером Кремля» являлась Д.Р. Полльева (в настоящее время – руководитель Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания России)¹. К ее заслугам относят сокращение объема посланий примерно в три раза, также именно ей приписывают идею о сохранении текста обращения «в тайне», то есть ознакомиться с посланием возможно только после его оглашения Президентом.

Подготовка посланий, как правило, носит закрытый характер. Организационное обеспечение подготовки посланий осуществляет Администрация Президента России. Порядок подготовки послания определяет Президент России. Данный порядок предполагает привлечение к подготовке послания (в рамках рабочих групп) представителей Правительства Российской Федерации. Также основные

¹ Джахан Полльева — одна из тех, кто не нашел места в новом правительстве [Электрон. ресурс] / Коммерсантъ FM. 2011. Режим доступа: <http://kommersant.ru/doc/1847364/> (дата обращения: 05.02.2015).

направления государственной политики обсуждаются на заседаниях Совета Безопасности России, Государственного Совета, иных совещательных и коллегиальных органов при Президенте Российской Федерации. Также оценка предложений будущих посланий осуществляется в процессе периодических встреч, консультаций Президента России с руководителями фракций Государственной Думы, членами Совета Федерации, главами субъектов Российской Федерации.

Правовая природа посланий, как отмечалось во введении, определена недостаточно точно. В связи с тем, что полномочие обращаться к Федеральному Собранию закреплено за президентом в Конституции, можно утверждать о наличии правовой природы. Однако Основным законом не определяется, что именно является правовым – сама конституционная обязанность выступать с ежегодным Посланием Федеральному Собранию или сам текст Послания, с последующей задачей реализации его положений.

Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию является документом стратегического планирования (таблица 24), разрабатываемым в рамках целеполагания¹. Оно является основой для определения стратегических целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности России, определения направления достижения указанных целей, важнейших задач, подлежащих решению, а также для разработки других документов стратегического планирования.

¹ Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Рос. газета, 3 июля 2014.

Таблица 24. Документы стратегического планирования

Уровни разработки	Целеполагание	Прогнозирование	Планирование и программирование
Федеральный	Ежегодное послание Президента России Федеральному Собранию России	Прогноз научно-технологического развития Российской Федерации	Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации
	Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации	Стратегический прогноз Российской Федерации	Государственные программы Российской Федерации
	Стратегия национальной безопасности России, основы государственной политики, доктрины, иные документы в сфере обеспечения национальной безопасности	Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период	Государственная программа вооружений
	Отраслевые документы стратегического планирования Российской Федерации	Бюджетный прогноз Российской Федерации на долгосрочный период	Схемы территориального планирования Российской Федерации
	Стратегия пространственного развития России	Прогноз социально-экономического развития России на среднесрочный период	Планы деятельности федеральных органов исполнительной власти
	Стратегии социально-экономического развития макрорегионов		

Таблица 24. Документы стратегического планирования (окончание)

Уровни разработки	Целеполагание	Прогнозирование	Планирование и программирование
Субъекта Российской Федерации	Стратегия социально-экономического развития субъекта РФ	Прогноз социально-экономического развития субъекта РФ на долгосрочный период	План мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития субъекта РФ
		Бюджетный прогноз субъекта РФ на долгосрочный период	Государственные программы субъекта РФ
		Прогноз социально-экономического развития субъекта РФ на среднесрочный период	Схема территориального планирования субъекта РФ
Муниципального образования	Стратегия социально-экономического развития муниципального образования	Прогноз социально-экономического развития муниципального образования на среднесрочный и долгосрочный период	План мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования
		Бюджетный прогноз муниципального образования на долгосрочный период	Муниципальная программа

Во исполнение ежегодного послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации Президент Российской Федерации издает указы, в которых определяются стратегические цели и приоритеты социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, направления достижения указанных целей и решения важнейших задач в сфере социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, а также документы стратегического планирования, подлежащие разработке.

До недавнего времени отсутствовала практика создания специальных актов, которые были бы направлены на реализацию посланий. Исключением мог считаться указ Президента РФ от 3 апреля 1997 г. № 278 «О первоочередных мерах по реализации Послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ «Порядок во власти — порядок в стране»¹, в котором были обозначены направления политики Российской Федерации и делались выводы о положении в стране. Тем не менее, стоит отметить, что большая часть указаний, сформулированных в этом указе, не была реализована.

Палаты Федерального Собрания России по итогам заслушивания посланий Президента РФ принимают специальные постановления, направленные на реализацию намеченных в посланиях законопроектных мероприятий.

Федеральные органы исполнительной власти также реагируют на послания главы государства принятием соответствующих правовых актов, которыми устанавливаются меры по реализации поставленных Президентом России задач. Пунктом 2.1 Типового регламента внутренней организации федеральных органов исполнительной

¹ Указ Президента РФ от 03.04.1997 г. № 278 «О первоочередных мерах по реализации Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию «Порядок во власти – порядок в стране (О положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации) // Рос. газета, 10.04.1997.

власти предусмотрено, что «планирование работы федерального органа исполнительной власти по основным направлениям деятельности осуществляется на основе Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации».

Субъекты Российской Федерации в развитие положений послания также принимают свои нормативные правовые акты.

Реализация предложений проверяется Контрольным управлением Президента Российской Федерации. Посредством контроля за реализацией ежегодного президентского Послания, по сути, обеспечивается контроль за реализацией намеченного политического курса в целом, на данном этапе происходит оценивание результатов и последствий осуществления публичных решений, а также адекватности средств, принятых для воплощения политического курса.

Итогами контроля становится как то, что глава государства может издать соответствующий указ или распоряжение, дать поручение о принятии мер по устранению и недопущению нарушений в исполнении актов и решений, выйти с законодательной инициативной в Государственную думу о принятии нового закона или внесении изменений или дополнений в действующий, так и то, что результаты контроля учитываются при подготовке очередного Послания.

Безусловно, важно, чтобы государственная политика формировалась не только «сверху», но и в данном процессе активно участвовало само население страны, граждане. В современных государствах развиты формы непосредственного и опосредованного участия населения в формировании государственной политики.

Ведущий способ участия граждан в формировании государственной политики – их активная деятельность в политических партиях и общественных организациях.

В последние годы в России реализовано несколько форм участия населения в формировании государственной политики:

1. Общественные обсуждения законопроектов и проектов иных нормативных правовых актов.

Практика общественного обсуждения проектов законов, в том числе основного закона – Конституции, - не нова. Так, при обсуждении проекта Конституции СССР 1936 г. приняло участие около 75 млн. чел., было внесено более 1,5 млн. предложений, многие из которых были опубликованы в периодической печати¹. Впоследствии в похожем порядке обсуждался проект Конституции СССР 1977 г.

В современной российской истории можно назвать также несколько примеров общественного обсуждения законопроектов:

- длительный процесс формирования новой российской Конституции – в формах специальной Конституционной комиссии Съезда народных депутатов России, Конституционного Совещания, созванного по инициативе Президента России, последующего обсуждения после внесения проекта Конституции Президентом России²;

- общественное обсуждение проектов Налогового кодекса РФ в 1997-1998 гг., реализованное посредством справочных правовых систем;

- общественное обсуждение законопроектов «О полиции», «Об образовании» в 2010-2011 гг.³

В целях совершенствования законотворческой деятельности и обеспечения учета общественного мнения при подготовке федеральных конституционных законов, федеральных законов, затрагивающих основные направления социально-экономического развития государства, был

¹ Емельянов Ю. Как принималась «Сталинская Конституция» 1937 года? [Электронный документ] – Режим доступа - // <http://kprf.ru/history/soviet/114300.html>.

² Электронный музей конституционной истории России - [Электронный документ] – Режим доступа - <http://www.rusconstitution.ru/>

³ Общественное обсуждение законопроектов - [Электронный документ] – Режим доступа - <http://zakonoproekt2012.ru/>

принят указ Президента РФ № 167¹. Иницирует общественное обсуждение данных законопроектов Президент Российской Федерации. Федеральный государственный орган, разработавший соответствующий законопроект, обязан разместить на своем или специализированном сайте текст законопроекта, пояснительной записки и финансово-экономического обоснования к нему, а также информацию о порядке направления соответствующих замечаний, предложений гражданами России². Соответствующий государственный орган обязан уведомить Президента России о результатах общественного обсуждения.

Интернет-площадку для обсуждения законопроектов организовала и Государственная Дума Федерального Собрания России³.

Согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 25 августа 2012 г. № 851 «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке нормативных правовых актов и их общественного обсуждения»⁴ все федеральные органы исполнительной власти с 15 апреля 2013 года обязаны размещать на портале *regulation.gov.ru* информацию о подготовке нормативных правовых актов, а также организовывать его общественное обсуждение.

Также на Едином портале *regulation.gov.ru* размещаются проекты нормативных правовых актов, подлежащие

¹ Указ Президента Российской Федерации от 9 февраля 2011 г. № 167 «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов» // Рос. газета, 11 февраля 2011.

² Дискуссионная площадка Министерства экономического развития России - [Электронный документ] – Режим доступа - [Электронный документ] – Режим доступа - <http://ideas.economy.gov.ru/>

³ Система общественного обсуждения законопроектов «Вече» - [Электронный документ] – Режим доступа - <http://veche.duma.gov.ru/>

⁴ Постановление Правительства Российской Федерации от 25 августа 2012 г. № 851 «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке нормативных правовых актов и их общественного обсуждения» // Рос. газета, 31 августа 2012.

оценке регулирующего воздействия (ОРВ), а также результаты их публичного обсуждения и процедур оценки в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 года № 1318¹.

Таким образом, с 2013 года на Едином портале доступна вся информация о ходе подготовки федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов, прохождения антикоррупционной экспертизы, а также процедуры оценки регулирующего воздействия.

Любой посетитель портала regulation.gov.ru сможет принять участие в обсуждении проекта нормативного правового акта, размещаемого ведомствами, и направлять в удобной для него форме (электронной или письменной) предложения по его улучшению. При этом на портале можно будет с помощью современных сервисов для пользователей ознакомиться с паспортом проекта акта, в котором будет отражаться ход работы над проектом, отзывы и предложения участников общественного обсуждения, позиции ведомства-разработчика.

2. Реализация общественных инициатив и петиций.

В данном направлении объединены традиционный способ взаимодействия граждан и государственных органов – работа с обращениями граждан² – и опыт развитых государств мира в сфере общественных инициатив и петиций.

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 г. № 1318 «О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений Совета Евразийской экономической комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 24 декабря 2012.

² Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке работы с обращениями граждан Российской Федерации» // Рос. газета, 5 мая 2006.

Первые электронные системы общественных инициатив были реализованы в Шотландии¹, некоторых штатах Австралии², Новой Зеландии, немецком Бундестаге.

Система электронных петиций в Кабинет министров Великобритании была открыта в 2010 г.³ Аналогичная система начала функционировать на сайте Белого дома в 2011 г.⁴

О необходимости разработки соответствующей отечественной системы общественных инициатив было заявлено в программном указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»⁵. Соответствующий сайт был открыт в 2012 году⁶. Правила рассмотрения данных общественных инициатив были утверждены указом Президента России⁷.

¹ Онлайн-петиции в Парламент Шотландии - [Электронный документ] – Режим доступа - <http://www.scottish.parliament.uk/gettinginvolved/petitions/>

² Что вы хотите сказать? Обращения и петиции в Парламент штата Квинсленд (Австралийский Союз) - [Электронный документ] – Режим доступа - <http://www.parliament.qld.gov.au/get-involved/have-your-say>

³ Электронные петиции: Кабинет министров Великобритании - [Электронный документ] – Режим доступа - <http://epetitions.direct.gov.uk/>

⁴ Мы – народ! Твой голос в нашем правительстве - [Электронный документ] – Режим доступа - <https://www.whitehouse.gov/petitions>

⁵ Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» // Рос. газета, 9 мая 2012.

⁶ Российская общественная инициатива - [Электронный документ] – Режим доступа - <https://www.roi.ru/>

⁷ Указ Президента Российской Федерации от 4 марта 2013 г. № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» // Собрание законодательства РФ, 11 марта 2013, № 10, ст. 1019.

7.2. Механизмы реализации и направления государственной политики

Реализация государственной политики выражается в претворении в жизнь конкретных мер по достижению поставленных целей усилиями всех слоев общества при главенствующей роли государства, его органов. Механизм реализации включает нормативно-правовые, организационные, экономические средства и методы воздействия на управляемый объект и предполагает выработку соответствующих решений, создание управленческих структур, наличие необходимых ресурсов. Эффективность выполнения мероприятий зависит от реалистичности поставленных целей, взаимодействия всех организаторов и участников реализации политического курса, поддержки его социальными группами и политическими лидерами.

Для реализации государственной политики органы государства разрабатывают соответствующие программы, мобилизуют необходимые ресурсы, организуют и координируют деятельность участников.

Начальным этапом реализации государственной политики является нормотворческая (правотворческая) деятельность, обеспечивающая возведение государственной воли в закон. Распределение полномочий между государственными органами в сфере нормотворчества складывалось исторически и также закреплялось нормативными правовыми актами. Сформулированные на основе данной практики важнейшие принципы разграничения полномочий (федерализма, разделения властей) создают современную концептуальную основу для нормотворчества. Системность нормотворческому процессу придают различия в юридической силе нормативных правовых актов, принимаемых различными органами, особые юридико-технические приемы изложения правовых норм (при этом уровень юридической техники прямо зависит от правовой культуры общества).

Нормотворческий (правотворческий) процесс складывается из ряда стадий:

1. Стадия нормотворческой (правотворческой) инициативы.
2. Решение компетентного органа о необходимости издания акта, выработке его проекта, включении в план работ и т.п.
3. Разработка проекта нормативного акта и его предварительное обсуждение.
4. Рассмотрение проекта нормативного акта в том органе, который уполномочен его принять.
5. Принятие нормативного акта.
6. Доведение содержания принятого акта до его адресатов.

Более подробное раскрытие о правотворческом процессе представлено в пособии «Основы права».

Реализация правовых предписаний (правоприменение) также может быть разложено на несколько стадий:

1. Установление фактической основы дела, исследование всех существенных юридических фактов.
2. Установление юридической основы дела, выбор соответствующей нормы права и установление ее подлинности (действительности).
3. Принятие решения по делу.
4. Оформление правоприменительного акта.

Важными элементами политического цикла являются контроль, мониторинг, оценка реализации государственной политики. Контроль государственной политики проводится уже на ранних стадиях ее реализации в целях выявления отклонений от принятых норм и принятия мер по их устранению. Он может быть внешним и внутренним, в последнем выделяют вертикальный и горизонтальный уровни. В сфере государственного управления существуют такие виды контроля, как: президентский, парламентский, административный, судебный и гражданский. Разновидностями контроля являются проверка, исполнение, надзор. Цели контроля зависят от конкретной ситуации (контроль в интересах граждан, политического или адми-

нистративного руководства и пр.). Осуществляется контроль посредством контрольного механизма, включающего информационную систему (оценка результатов, мониторинг) и организационную систему (структуры и процедуры). К контрольным технологиям относят оценку программ, финансовые отчеты, аудиторские проверки, инспекции, опросы руководителей и пр.

Мониторинг – процесс регулярного сбора и анализа информации о ходе реализации политики, включающий механизм реагирования на возможные и реальные угрозы и отклонения от намеченного плана. Мониторинг складывается из информационной, аналитической и оперативной подсистем. В основе мониторинга лежит система показателей (индикаторов). Мониторинг проектов, целевых программ проводится с использованием таких групп индикаторов, как прямые и косвенные, количественные и качественные, специальные, сложные индикаторы и индексы. Собранная информация анализируется – определяются типы и характер ошибок, отклонений, их влияние на достижение целей. Выработка рекомендаций по их устранению, внесению изменений в стратегию политики, ее содержание – задача оперативной системы. Результаты мониторинга помогают уполномоченным на то органам в принятии решений о будущем политики/программы.

Оценка реализации государственной политики – совокупность способов изучения и измерения фактических результатов завершенной или находящейся на стадии завершения политики/программы, применяемая в целях ее совершенствования. Оценка есть сбор и анализ информации о конечных или промежуточных результатах, определение изменений и современного состояния, оценка выгод и затрат. Оценка, в отличие от мониторинга, проводится по мере необходимости, носит разовый характер. Проведение оценочных процедур необходимо на всех этапах политического цикла. Смысл оценки состоит в возможности усовершенствовать политику и определить ее результаты.

Оценка государственной политики складывается из таких элементов, как оценка процесса реализации, оценка последствий, оценка результатов, оценка экономической эффективности, оценка уровня удовлетворенности граждан, оценка инструментов, методов реализации политики.

После проведения оценки и представления ее результатов для руководителя возможно принятие следующих решений: продолжение политики/программы; успешное завершение; модификация политики/программы; прекращение при ее неудаче.

Государственная политика может быть классифицирована в зависимости от уровня ее реализации (общегосударственная, региональная, политика субъекта Российской Федерации, местная), сферы общественной жизни и объекту воздействия. Ответственность за формирование и реализацию политики в соответствующей сфере или по отношению к конкретному объекту возлагается, как правило, на достаточно ограниченный круг государственных органов (а также органов местного самоуправления, общественных организаций).

Одним из наиболее обширных направлений государственной политики является *экономическая политика*, обеспечивающая придание желаемой направленности экономическим процессам, решение стоящих перед обществом экономических (и социально-экономических в целом) проблем, которые вызваны циклическим, волнообразным развитием экономики. В зависимости от того, в какой фазе находится национальная экономика, формируется тот или иной тип экономической политики государства. Основными индикаторами, как правило служат, величина и динамика валового внутреннего продукта, совокупного спроса и предложения, доходов и потребления, цен, занятости и безработицы. Экономическая политика тесно связана с идеологией, а также внешнеэкономическими и внешнеполитическими факторами.

Социальные аспекты экономической политики проявляются в том, что государство в лице компетентных органов, принимая экономические решения, формируя бюд-

жет, выделяя государственные ассигнования, вынуждено учитывать социальную реакцию разных слоев населения, в противном случае возможно нарастание социальных протестов, повышение общественной конфликтности.

Основным субъектом, обеспечивающим формирование экономической политики в России, является Правительство Российской Федерации. В соответствии с указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 «О долгосрочной государственной экономической политике»¹ в качестве приоритетных мер данной политики обозначены:

- создание и модернизация 25 млн. высокопроизводительных рабочих мест к 2020 г.;

- увеличение объема инвестиций не менее чем до 25% внутреннего валового продукта к 2015 г. и до 27% - к 2018 г.;

- увеличение производительности труда к 2018 г. в 1,5 раза относительно уровня 2011 г.;

- повышение позиции Российской Федерации в рейтинге Всемирного банка по условиям ведения бизнеса со 120-й в 2011 г. до 50-й в 2015 г. и до 20-й – в 2018 г.

Государственная экономическая политика в зависимости от используемых инструментов может быть разделена на политику экономического развития², поддержки и развития малого и среднего предпринимательства³, защи-

¹ Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 «О долгосрочной государственной экономической политике» // Рос. газета, 9 мая 2012.

² Например, федеральные законы от 29 ноября 2014 г. № 377-ФЗ «О развитии Крымского федерального округа и свободной экономической зоне на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя» // Рос. газета, 03.12.2014; от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» // Рос. газета, 31.12.2014.

³ Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» // Рос. газета, 31.07.2007.

ты конкуренции¹, антимонопольную², фискальную (бюджетно-налоговую)³, монетарную (денежно-кредитную)⁴, внешнеэкономическую⁵. Формированием и реализацией данных направлений занимаются федеральные органы исполнительной власти (Министерство экономического развития России, Министерство финансов России, Федеральная антимонопольная служба, Федеральная налоговая служба, Федеральная таможенная служба), Центральный Банк России, государственные органы субъектов Российской Федерации.

Государственная экономическая политика формируется и реализуется на основе прогнозов⁶, планов и программ.

Вторым мощным направлением государственной политики является *социальная политика*. Стратегическими целями социальной политики являются:

- создание условий для реализации гражданами своих прав на образование¹, по своей структуре и качеству соответствующее потребностям развития общества;

¹ Федеральный закон от 26 июля 2007 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» // Рос. газета, 27.07.2006.

² Федеральный закон от 17 августа 1995 г. № 147-ФЗ «О естественных монополиях» // Рос. газета, 24.08.1995.

³ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // Рос. газета, 12.08.1998; Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ // Рос. газета, 06.08.1998; Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ // Парл. газета, 10.08.2000.

⁴ Федеральные законы от 2 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности» // Рос. газета, 10.02.1996; от 10 декабря 2003 г. № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле» // Рос. газета, 17.12.2003

⁵ Федеральный закон от 8 декабря 2003 г. № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» // Рос. газета, 18.12.2003.

⁶ Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года // Официальный сайт Министерства экономического развития Российской Федерации [Электронный документ] – Режим доступа : <http://economy.gov.ru/> (дата обращения – 01.05.2015).

- улучшение состояния здоровья населения на основе реально доступной широким слоям населения медицинской помощи и повышения качества лечебных услуг², развития массовой культуры и спорта³;

- развитие культурного потенциала и сохранение культурного наследия страны, обеспечение единства культурного пространства и доступности культурных ценностей широким слоям населения⁴;

- создание эффективного цивилизованного рынка труда⁵;

- усиление адресности социальной поддержки населения⁶;

- обеспечение финансовой устойчивости пенсионной системы, повышение реального размера пенсий⁷;

- создание условий для осуществления права граждан на жилище с учетом их платежеспособного спроса и в соответствии с социальными стандартами жилищных условий⁸.

¹ Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» // Рос. газета, 31.12.2012.

² Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» // Рос. газета, 23.11.2011.

³ Федеральный закон от 4 декабря 2007 г. № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» // Рос. газета, 08.12.2007.

⁴ Основы законодательства Российской Федерации о культуре (утв. ВС РФ 9 октября 1992 г. № 3612-1) // Рос. газета, 17.11.1992.

⁵ Закон РФ от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» // Рос. газета, 06.05.1996.

⁶ Например, федеральные законы от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ «О ветеранах» // Рос. газета, 25.01.1995; от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» // Рос. газета, 27.12.1996.

⁷ Федеральные законы от 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» // Рос. газета, 20.12.2001; от 28 декабря 2013 г. № 400-ФЗ «О страховых пенсиях» // Рос. газета, 31.12.2013, 15.01.2014.

⁸ Жилищный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ // Рос. газета, 15.01.2005; указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 600 «О мерах по обеспечению граждан Рос-

В соответствии с указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики»¹ основными индикаторами на ближайшую перспективу должны стать:

- увеличение к 2018 г. размера реальной заработной платы в 1,4-1,5 раза;

- доведение в 2012 г. средней заработной платы педагогических работников образовательных учреждений общего образования до средней заработной платы в соответствующем регионе;

- доведение к 2013 г. средней заработной платы педагогических работников дошкольных образовательных учреждений до средней заработной платы в сфере общего образования в соответствующем регионе;

- доведение к 2018 г. средней заработной платы преподавателей и мастеров производственного обучения образовательных учреждений начального и среднего профессионального образования, работников учреждений культуры до средней заработной платы в соответствующем регионе;

- повышение к 2018 г. средней заработной платы врачей, преподавателей образовательных учреждений высшего профессионального образования и научных сотрудников до 200% от средней заработной платы в соответствующем регионе;

- увеличение к 2020 г. числа высококвалифицированных работников, с тем, чтобы оно составляло не менее трети от числа квалифицированных работников;

- создание ежегодно в период с 2013 по 2015 год до 14,2 тыс. специальных рабочих мест для инвалидов;

сийской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг» // Рос. газета, 09.05.2012.

¹ Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» // Рос. газета, 09.05.2012.

- разработать к 2015 г. и утвердить не менее 800 профессиональных стандартов;
- создать к 2015 г. в малых городах не менее пяти центров культурного развития;
- создать к 2018 г. 27 виртуальных музеев;
- увеличить к 2018 г. в два раза количества выставочных проектов, осуществляемых в субъектах Российской Федерации;
- увеличить к 2018 г. в целях выявления и поддержки юных талантов число детей, привлекаемых к участию в творческих мероприятиях, до 8% от общего числа детей и т.п.

В связи с многонациональным составом населения Российской Федерации особую остроту приобретает *национальная (этнонациональная) политика*¹.

В 1990-е годы актуальность получила и региональная политика – вследствие существенных различий в уровне социально-экономического развития субъектов Российской Федерации. В настоящее время приоритеты в развитии регионов отданы субъектам Российской Федерации, входящим в три федеральных округа – Дальневосточный, Северо-Кавказский и Крымский. Для каждого из округов образованы самостоятельные федеральные министерства по развитию этих территорий.

В последние годы осуществляется пересмотр основных положений *политики национальной безопасности*². Основную роль здесь играет Президент Российской Федерации. Он:

- определяет основные направления государственной политики в области обеспечения безопасности;
- утверждает Стратегию национальной безопасности Российской Федерации, иные концептуальные и доктринальные документы в области обеспечения безопасности.

¹ Савинов Л.В. Управление национальными отношениями. – Новосибирск: Изд-во СибАГС, 2014.

² Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» // Рос. газета, 29.12.2010.

Подготовку соответствующих решений Президента Российской Федерации осуществляет Совет Безопасности.

Любое государство формирует и реализует *внешнюю политику* – в отношении других государств и международных организаций. Министерство иностранных дел России, подведомственные ему российские дипломатические и консульские представительства обеспечивают решение данных задач. Россия является государством-учредителем Организации Объединенных Наций, постоянным членом Совета Безопасности ООН – одного из шести «главных органов» данной организации, на который возложена главная ответственность за поддержание международного мира и безопасности.

Специфическое направление внешней политики России – взаимодействие с соотечественниками, постоянно проживающими за рубежом, а также политика культурного обмена и популяризации российской культуры за рубежом (в ведении Россотрудничества и Министерства культуры России).

Выводы

Система ценностей и целей, государственно-управленческих мер, решений и действий, оформленных соответствующими нормативными правовыми актами, и программ, направленных на осуществление поставленных целей, представляет собой государственную политику.

Государственная политика формируется и реализуется в рамках так называемого политического цикла, предполагающего последовательный выбор альтернатив и реализацию решений.

Государственная политика имеет системный характер, может быть классифицирована в зависимости от сферы жизнедеятельности, объекта воздействия, инструментов управленческой деятельности.

Контрольные вопросы и задания

1. Охарактеризуйте понятие «государственная политика».
2. Охарактеризуйте содержание каждой стадии политического цикла.
3. Проанализируйте возможности и практику участия населения в формировании государственной политики.
4. На примере конкретного федерального органа исполнительной власти охарактеризуйте особенности формирования государственной политики в конкретной сфере.
5. На основе указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 596-601 и данных государственной статистики охарактеризуйте степень достижения заявленных в указах показателей.

Библиографический список

Основная литература

1. *Атаманчук Г.В.* Теория государственного управления. – М.: Омега-Л, 2010.
2. *Василенко И.А.* Государственное и муниципальное управление. – М.: Юрайт, 2013.
3. *Мухаев Р.Т.* Система государственного и муниципального управления. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2010.
4. *Сморгунов Л.В.* Государственная политика и управление (в 2 ч.). – М.: РОССПЭН, 2006-2007.
5. *Чиркин В.Е.* Система государственного и муниципального управления. – М.: Норма; ИНФРА-М, 2013.

Дополнительная литература

1. *Гомеров И.Н.* Государство и государственная власть: Предпосылки, особенности, структура. – М.: ЮКЭА, 2002.
2. *Иванов В.В.* Государственное и муниципальное управление с использованием информационных технологий / В.В. Иванов, А.Н. Коробова. – М.: ИНФРА-М, 2011.
3. *Куликов В.И.* Организация государственных учреждений России. – М.: Академия, 2011.
4. *Пиккулькин А.В.* Система государственного управления. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2007.

5. *Система* органов государственной власти России / Б.Н. Габричидзе, Н.Д. Эриашвили, В.Н. Белоновский и др. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2013.

8. Модернизация и эффективность государственного управления

План

- 8.1. Эффективность государственного управления.
- 8.2. Современные административные реформы.
- 8.3. Административные реформы в России.

8.1. Эффективность государственного управления

Проблема эффективности государственного управления существовала всегда. Со времен Платона философия, а затем и специализированные науки неумоимо ищут формулу власти, способную обеспечить стабильность общественных систем и благополучие граждан. Конец 1970-х – начало 1980-х гг. ознаменовался для США, Канады, Австралии, Новой Зеландии, многих европейских государств повсеместными административными реформами, в которых отразились неудовлетворенность эффективностью функционирования сложившихся государств и попытки найти государственное устройство, оптимальное в новых исторических условиях. В нашей стране этот поиск завершился крахом советского государства, «шоковой терапией» 1990-х и попытками выстроить «вертикаль власти», сопровождавшимися экономической деградацией.

Эффективность государственного управления часто увязывается с общими процессами модернизации¹.

Оценка эффективности системы государственного управления представляет собой одну из самых сложных

¹ *Побережников И.В.* Модернизация: теоретико-методологические подходы // Экономическая история. Обзорение / Под ред. Л.И. Бородкина. Вып. 8. – М., 2002. – С. 146-168 (см. также - <http://www.hist.msu.ru/Labs/Ecohist/OB8/poberej.htm>).

проблем теории государственного управления. Сложность этой проблемы, по мнению О.В. Гаман-Голутвиной¹, определена:

- отсутствием в государственном секторе единственного показателя результатов, каким в коммерческом секторе является прибыль;

- тем, что продукция организаций государственного сектора, как правило, трудно поддается измерению и не предназначена для конкуренции;

- тем, что она предполагает оценку наряду с непосредственными опосредованных результатов и включает значительное число измерений (экономическое, политическое, непосредственно управленческое, этическое, психологическое и др.);

- многофакторностью процесса социального управления, предполагающего взаимодействие сил различной природы (социальных и природных, объективных и субъективных, индивидуальных и коллективных и др.).

Существуют различные концептуальные модели, каждая из которых пытается найти и обосновать механизм повышения эффективности деятельности государственной власти. Рассмотрим основные из них:

1. Подход, основанный на концепции лидерства. Представители данного направления (К. Левин, Р. Лайкерт, Р. Хауз, П. Херси и др.) считают, что эффективность организации связана со стилем руководства (управления), лидерскими навыками, стилем управления, индивидуальными характеристиками и качествами руководителей министерств, департаментов и ведомств, системами и методами их подбора, критериями оценки выполнения поставленных задач и профессиональным развитием.

2. Подход, развивающий теорию веберовской рациональной бюрократии. Представители данного направления (М. Вебер, Г. Шмидт и др.), акцентируют внимание на

¹ Гаман-Голутвина О.В. Проблемы повышения эффективности государственного управления в Российской Федерации // Сравнительная политика. – 2011. - № 3. – С. 51.

разграничении администрирования и иерархической структуры, функциональной специализации, точных правил работы, а также четком регламентировании профессиональной деятельности государственных служащих, что позволяет создать необходимые предпосылки для получения эффективных результатов деятельности государственной власти.

3. Подход, основанный на теории жизненных циклов (И. Адизес, К. Бланшар, Ф. Модильяни др.). Основной концептуальной идеей данного подхода является идея взаимосвязи эффективности работы государства и воздействии постоянных или временных коалиций или групп внутри системы управления. Эта взаимосвязь обуславливает процесс и характер принятия решений в государственных структурах, что связывают с жизненным циклом развития организации.

4. Концепция профессионализма (М. Вебер, Г. Беккер, Т. Парсонс и др.) основано на предположении о том, что эффективная деятельность государственной власти в полной мере зависит от уровня профессионализации представителей органов государственной власти, наличия профессиональных чиновников, от уровня их подготовки, компетентности и профессионализма.

5. Концепция экономической ответственности (модели О. Харта – А. Шлейфера – Р. Вишны, Д. Норта) положила в основу эффективности государственной власти экономический подход, который доказывает, что повышение качества деятельности государственной власти обусловлено созданием и развитием механизма конкуренции среди министерств, ведомств, служб и системой внедрения инноваций, а также наличием системы подотчетности государственных органов, в первую очередь перед налогоплательщиками.

Несмотря на то, что каждая из выше представленных концепций выбирает один из управленческих механизмов, общим для них является то, что они все направлены на поиск путей повышения качества и эффективности государственного управления.

При рассмотрении проблемы оценки деятельности органов государственного управления разные авторы применяют разную терминологию:

- а) оценка результативности;
- б) оценка качества;
- в) оценка эффективности.

Под оценкой результативности подразумевается степень достижения ожидаемого результата, а под оценкой качества понимается оценка соответствия свойств предмета или явления их сущности. Что касается оценки эффективности, то существует различное понимание данного понятия.

Термин «эффект» (от лат. *effectus*) обозначает какое-либо действие, состояние объекта, соответственно, термин «эффективный» (от лат. *effectivus*) обозначает действенный, дающий желаемый результат. Можно отметить, что эффект от государственного управления представляет собой способность субъекта государственного управления целенаправленно воздействовать на объект с целью достижения поставленных задач в изменяющихся условиях. При этом эффект характеризует скорее возможное умножение усилий используемых средств государственного бюджета за счет вовлечения их в решение проблем, входящих в перечень вопросов государственного значения, на основе новых возможностей. Эффект более ориентирован на будущее. В наиболее простой трактовке понятие эффективность характеризуется следующим образом – способность приносить эффект, оказывать действие. Данное определение понятия эффективность можно интерпретировать как качественную оценку эффективности. Существует также и иной подход: эффективность – относительный эффект, результативность процесса, операции, проекта, определяемые как отношение эффекта, результата к затратам, расходам, обусловившим, обеспечившим его получение. В литературе вышеприведенное определение относится к термину «экономическая эффективность», данное понятие наиболее полно разработано в науке.

Большинство авторов сводит понятие эффективности к соотношению полученных результатов к затраченным ресурсам, однако существуют и другие стороны данного понятия. Следует заметить, что подход к оценке эффективности как соотношению полученного результата к затратам имеет большой недостаток: не учитывается качество произведенного продукта или услуги.

Цель управленческой деятельности государства – это получение большего эффекта с наименьшими затратами. Поэтому необходимо полученный результат сравнить с затратами, т.е. отнести эффект к затратам, сопоставить одну абсолютную величину с другой. При составлении определенной базы сравнения такое соотнесение позволяет осуществить процесс оценки эффективности. При этом под эффективностью понимается отношение результатов деятельности (эффекта) организации или человека к затратам на достижение этих результатов (ресурсам). В связи с этим можно выделить два направления оценки эффективности деятельности органов государственного управления:

- экономическая эффективность – количественная оценка отношения эффекта к затратам в конкретных условиях: экономия, получаемая за счет оптимизации и рационализации деятельности, она характеризует сбережение усилий, средств в настоящий момент при функционировании действующих систем в заданных условиях;

- социальная эффективность – качественная оценка деятельности, выражающая соответствие цели органа власти потребностям населения.

В сфере государственного управления главным результатом деятельности органов государственной власти в основном является социальный эффект, под которым обычно понимается создание благоприятных условий для населения на территории государства и в ряде случаев – за его пределами, повышение качества предоставляемых государственных услуг и т.д. Во многих случаях социальный эффект не поддается количественному измерению (в отличие от экономического), и его определяют теми каче-

ственными сдвигами, которые происходят в государстве. Он измеряется косвенными результатами, например, сокращением времени обслуживания, повышением качества обслуживания, улучшением социально-психологической обстановки и т.д.

Г.В. Атаманчук выделяет три уровня социальной эффективности управления¹:

- общую социальную эффективность, характеризующую общий результат функционирования какой-либо системы управления – совокупный вклад субъектов и объектов управления в общественную жизнедеятельность;

- специальную социальную эффективность, раскрывающую уровень организации и функционирования собственно субъектов управления – совокупную управленческую деятельность соответствующих подсистем и органов;

- конкретную социальную эффективность, показывающую, каким образом и с какими результатами осуществляют свою деятельность отдельные управленцы, подразделения и органы в определенной системе управления.

Любая оценка эффективности управленческой деятельности имеет субъективный характер, вместе с тем существуют средства повышения объективности такого рода оценок. С начала XX в. в разных государствах появляются специализированные органы, в задачи которых входит оценка эффективности других публичных структур.

Однако, наибольший интерес к созданию комплексной системы индикаторов эффективности государственного управления проявился во второй половине XX в. в связи с деятельностью международных организаций (ООН, Всемирный банк, ОЭСР и т.п.).

Наиболее известные методики эффективности государственного управления представлены в таблице 25.

¹ Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. – М.: Омега-Л, 2010. – С. 444-460.

Таблица 25. Методики эффективности государственного управления

Методика оценки эффективности	Организация – разработчик методики, сайт	Основные показатели эффективности
Индекс человеческого развития	Организация Объединенных Наций, Программа развития http://undp.org/ http://undp.org/	<ul style="list-style-type: none"> - здоровье и долголетие (ожидаемая продолжительность жизни при рождении); - доступ к образованию (уровень грамотности взрослого населения и совокупный валовый коэффициент охвата образованием); - достойный уровень жизни (валовый внутренний продукт на душу населения в долларах США по паритету покупательной способности)
Международные индикаторы государственного управления	Всемирный банк http://info.worldbank.org/governance/wgi/	<ul style="list-style-type: none"> - право голоса и подотчетность государственных органов; - политическая стабильность и отсутствие выступлений против власти; - эффективность правительства; - качество регулирования экономических отношений; - верховенство закона; - сдерживание (контроль) коррупции
Индекс благоприятствия ведения бизнеса	Всемирный банк http://www.doingbusiness.org/	<ul style="list-style-type: none"> - регистрация предприятий, получение разрешений на строительство, подключение к системе энергоснабжения, регистрация собственности, кредитование, защита инвесторов, налогообложение, международная торговля, обеспечение исполнения контрактов, ликвидация предприятий
Всемирное обследование предприятий	Всемирный банк http://econ.worldbank.org/	<ul style="list-style-type: none"> - деловой климат; - качество нормативного регулирования; - взаимодействие между бизнесом и государством, уровень коррупции; - качество государственных услуг
Индекс верховенства закона	The World Justice Project http://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index	<ul style="list-style-type: none"> - ограничение полномочий власти; - отсутствие коррупции; - порядок и безопасность;

		<ul style="list-style-type: none"> - защита основных прав; - прозрачность институтов власти; - соблюдение законов; - гражданское правосудие; - уголовное правосудие
Индекс восприятия коррупции	Transparency International www.transparency.org.ru/index-vospriatiia-korruptcii/	- уровень восприятия коррупции
Индекс хороших стран	The Good Country Index http://www.goodcountry.org/	- степень глобального вклада в общее развитие человечества, в том числе по показателям: наука и техника, культура, международный мир и безопасность, глобальная стабильность, планета и климат, процветание и равенство, здоровье и благополучие
Развитие демократии в странах переходного периода	Freedom House http://www.freedomhouse.org/	<ul style="list-style-type: none"> - избирательный процесс; - уровень развития гражданского общества; - уровень независимости СМИ; - уровень демократичности национального правительства; - уровень демократичности местных властей; - уровень эффективности и независимости судебной системы; - уровень коррупции; - уровень демократии в стране
Состояние свободы в мире	Freedom House http://www.freedomhouse.org/	- обеспечение политических и гражданских свобод
Индекс демократии стран мира	Economist Intelligence Unit http://www.eiu.com/	<ul style="list-style-type: none"> - избирательный процесс и плюрализм; - деятельность правительства; - политическое участие;

		<ul style="list-style-type: none"> - политическая культура; - гражданские свободы
Глобальный индекс инноваций	Международная бизнес-школа INSEAD, Корнельский университет, Всемирная организация интеллектуальной собственности http://www.globalinnovationindex.org/	<ul style="list-style-type: none"> - располагаемые ресурсы и условия для проведения инноваций; - достигнутые практические результаты осуществления инноваций
Рейтинг несостоятельности государств мира	Американский фонд мира, Foreign Policy http://ffp.statesindex.org/	- обеспечение безопасности государства и его граждан политическим руководством, армией, полицией, судебной системой и гражданскими службами
Уровень развития человеческого капитала	Всемирный экономический форум http://www.weforum.org/	<ul style="list-style-type: none"> - образование и профессиональная подготовка; - здоровье, физическое и психологическое благополучие; - трудоустройство и занятость; - инфраструктура, правовая защита, социальная мобильность
Уровень социального прогресса	The social progress imperative http://www.socialprogressimperative.org/	<ul style="list-style-type: none"> - основные потребности человека – питание, доступ к основной медицинской помощи, обеспечение жильем, доступ к воде, электричеству и санитарным услугам, уровень личной безопасности; - основы благополучия человека – доступ к базовым знаниям и уровень грамотности населения, доступ к информации и средствам коммуникации, уровень здравоохранения, экологическая устойчивость; - возможности развития человека – уровень личных и гражданских свобод, обеспечение прав и возможностей человека принимать решения и реализовывать свой потенциал
Экономическая	The Heritage Foundation, The	- государственное вмешательство в экономику;

свобода стран мира	Wall Street Journal http://www.heritage.org/	<ul style="list-style-type: none"> - торговая политика; - фискальная политика; - банковская сфера; - контроль уровня оплаты труда, цены; - имущественные права и их защищенность; - черный рынок
Экономическая свобода в мире	Институт Катона http://www.cato.org/pubs/efw/	<ul style="list-style-type: none"> - размеры государства: расходы, налоги, предприятия; - правовая структура, законодательная база и защита прав собственности; - наличие и доступность надежных денег; - уровень свободы внешней торговли; - степень государственного регулирования: регулирование бизнеса, труда, кредита
Индекс непрозрачности бизнеса	PriceWaterhouseCoopers http://www.pwc.fr/the_opacity_index1.html	<ul style="list-style-type: none"> - правовая защита бизнеса; - макроэкономическая политика; - корпоративная отчетность; - коррупция; - государственное регулирование
Программа поддержки государственного управления и менеджмента	SIGMA http://www.sigmaxweb.org/about/	<ul style="list-style-type: none"> - государственная служба; - разработка и реализация политики; - управление государственными расходами; - контроль финансовых операций; - государственные закупки

В России в рамках проведения административной реформы в 2007 г. был подписан Указ Президента Российской Федерации «Об оценке эффективности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»¹. В дальнейшем перечень показателей был изменен² (табл. 26), была разработана методика оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации³.

Таблица 26. Перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации

№ п/п	Наименование показателя
1	Ожидаемая продолжительность жизни при рождении
2	Численность населения
3	Объем инвестиций в основной капитал (за исключением бюджетных средств)
4	Оборот продукции (услуг), производимой малыми предприятиями, в том числе микропредприятиями, и индивидуальными предпринимателями
5	Объем налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации
6	Уровень безработицы в среднем за год
7	Реальные располагаемые денежные доходы населения
8	Удельный вес введенной общей площади жилых домов по отношению к общей площади жилищного фонда
9.1	Доля обучающихся в государственных (муниципальных) общеобразовательных организациях, занимающихся в одну смену, в общей численности обучающихся в государственных (муниципальных) общеобразовательных организациях

¹ Указ Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» // Собр. зак. РФ, 02.07.2007, № 27, ст. 3256.

² Указ Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 г. № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» // Собр. зак. РФ, 27.08.2012, № 35, ст. 4774.

³ Постановление Правительства Российской Федерации от 3 ноября 2012 г. № 1142 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 г. № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» // Собр. зак. РФ, 12.11.2012, № 46, ст. 6350.

10	Смертность населения (без показателей смертности от внешних причин)
11	Оценка населением деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации
12	Доля детей, оставшихся без попечения родителей, - всего, в том числе переданных неродственникам (в приемные семьи, на усыновление (удочерение), под опеку (попечительство), охваченных другими формами семейного устройства (семейные детские дома, патронатные семьи), находящихся в государственных (муниципальных) учреждениях всех типов

На сегодня принято несколько нормативных правовых актов (чаще указов Президента Российской Федерации), посвященных оценке деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, однако сколь более системным, помимо указа № 1199, является только Указ Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607¹.

8.2. Современные административные реформы

Условно современными административными реформами можно считать преобразования, которые были осуществлены в системах государственного управления зарубежных стран в конце XX - начале XXI вв. Но вряд ли только этот отрезок времени и следует считать периодом административных реформ.

Реформаторских идей и практических проектов было немало и в XIX в., и на протяжении всего века XX. В связи с этим Р. Драго отмечал: «В некотором смысле административная реформа - это миф. Администрация находится в состоянии постоянной реформы,



¹ Указ Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» // Собр. зак. РФ, 05.05.2008, № 18, ст. 2003.

что является признаком ее здоровья»¹.

Системы государственного управления в зарубежных странах постоянно адаптировались к неустойчивым условиям развития, глобализации протекающих экономических и социальных процессов, росту информационных потоков и технологий. Необходимость преобразований связывалась и с недовольством публичным управлением, падением доверия населения к государственному аппарату. В литературе говорится о кризисе административного государства, основанного на принципах веберовской классической бюрократии, который выражался в потере управляемости общественными делами, неэффективном использовании денег налогоплательщиков, понижении качества предоставляемых населению услуг, резком падении доверия к органам государственной власти и государственной службе и т.д.².



У каждого государства накоплен собственный опыт в сфере административных реформ. Этот опыт имеет существенные особенности, обусловленные политическими, историческими, правовыми и культурными особенностями данного государства.

Вместе с тем вектор административных реформ можно считать общим. Это и позволяет выделить цели реформ, основные направления и виды современных административных реформ. Что касается радикализма проводимых изменений, то некоторые страны ориентировались на всесторонние преобразования, другие стремились сохранить сложившийся порядок и считали для себя приемлемым только небольшие его модификации.

Цели административной реформы во многом предопределяются особенностями функционирования публичного управления в той или иной стране. Так, в англосаксонских странах важнейшей задачей в сфере публичного управления традиционно было создание системы защиты

¹ Драго Р. Административная наука. - М.: Прогресс, 1982. С.72.

² См.: Сравнительное государственное управление: теория, реформы, эффективность. - С.-Пб.: Изд-во С.-Пб. ун-та, 2000. С.146.

интересов частных лиц от произвола в системе административного управления. Правовые механизмы в этой сфере были призваны создать жесткие рамки, в которых может действовать публичная администрация. Главное внимание в связи с этим уделялось ответственности публичной администрации и судебному контролю, а, следовательно, процессуальным нормам. Для романо-германских стран важное значение имеет обеспечение эффективности деятельности публичной администрации и участия структур гражданского общества о процессе принятия управленческих решений. В странах Восточной Европы и странах, возникших на постсоветском пространстве, до конца не изжиты черты административно-командного управления, сложившегося на базе огосударственной экономики; избыточность прямого государственного управления в экономической и социальной сферах.

Поэтому реформы преследовали цели, характерные для данной группы стран. В первом случае основное внимание уделялось транспарентности системы публичного управления, совершенствованию административных и судебных процедур. Во втором случае, в первую очередь, решались задачи совершенствованию управленческих структур и организации их деятельности, повышения эффективности государственного управления. В странах третьей группы были актуальными проблемы демократизации и децентрализации государственного управления.

В литературе предлагаются несколько классификаций административных реформ. Так, Р. Драго различает реформы по способам их проведения. Он выделяет реформы при помощи комиссий; реформы, проводимые на базе эксперимента; реформы, проводимые с помощью частных организаций¹. В зависимости от их основного содержания можно выделить функциональные, процедурные и струк-

¹ Драго Р. Указ соч. - С.73-85.

турные реформы¹. Между этими реформами нет четких границ, и вряд ли следует утверждать, что где-нибудь эти реформы проводились «в чистом виде» обособленно друг от друга. Напротив их идеи переплетаются и смешиваются. Тем не менее, функциональные и процедурные реформы как более простые в идеале должны предшествовать структурным - наиболее сложным реформам.

Функциональные административные реформы. Основное содержание этого вида реформ - оптимизация задач и полномочий государственных органов, отказ от избыточных и дублирующих функций. Можно выделить несколько основных направлений изменений систем государственного управления, которые условно можно отнести к функциональным реформам:

1. Передача ряда функций децентрализованным учреждениям - независимым агентствам, публичным корпорациям, публичным учреждениям.

Децентрализованные учреждения впервые они были образованы на рубеже XIX в. и XX в. в Великобритании и государствах Британского Содружества наций. Создание децентрализованных учреждений связывается с малой эффективностью традиционных органов управления, низким качеством оказываемых ими услуг или завышенными ценами на них. Среди других причин можно назвать необходимость избежать последствий некоторых политических обычаев, которые противоречат требованиям рационального управления.

Децентрализованные учреждения напрямую не входят в систему какого-либо министерства или иного государственного органа и, напротив, организационно обособлены от них. Вместе с тем эти учреждения подотчетны одновременно органам законодательной власти и министерствам, а в некоторых случаях и главе государства.

¹ См.: Штатаина М.А. Зарубежный опыт проведения административных реформ // Административная реформа в России. - М.: Контракт - Инфра-М, 2006. - С. 60-64.

В процессе административной реформы децентрализованные учреждения были созданы для помощи министерствам. Они сочетают методы деятельности, характерные для государственных органов и хозяйствующих субъектов. Независимые агентства, государственные корпорации, публичные корпорации лучше приспособлены к работе в условиях рынка, и поэтому весьма успешно оказывают гражданам и юридическим лицам публичные услуги.

2. Перераспределение функций внутри министерской (ведомственной) системы, создание надведомственных структур, изменение в связи с этим функций министерств (ведомств).

В государственном управлении министерства традиционно выражают отраслевое начало. Отраслевой принцип управления имеет несомненные достоинства: возможность концентрировать ресурсы на ключевых для экономики и социального развития направлениях, строить классические исполнительные вертикали с четким механизмом принятия и реализации управленческих решений.

Вместе с тем при отраслевом принципе возникает необходимость согласования, координации деятельности отдельных министерств. В наиболее общем виде такую функцию осуществляет правительство. Однако с развитием государственного управления, т.е. с возрастанием его объема, усложнением задач и функций, координация деятельности отраслей как таковых со стороны правительства оказывается недостаточной. Возникает необходимость координации по отдельным «горизонтальным» функциям. Таким образом, постепенно отраслевой принцип построения системы центральных органов государственного управления меняется на функциональный. Такой переход четко обозначился уже в середине XX века.

Меняются и функции самих министерств (ведомств). В их деятельности управление и руководство сменяются на регулирование, координацию и контроль. Государство стремится оставить за собой вопросы стратегического управления и избавиться от всех избыточных функций,

которые могут осуществлять хозяйствующие субъекты и саморегулируемые организации. Кроме того, центральные органы управления устраняют дублирующие функции, с тем, чтобы избежать неэкономной и неэффективной траты управленческого труда.

На протяжении всего XX в. прослеживалась тенденция к росту числа министерств. В процессе административных реформ проявляется иная тенденция - создание так называемых суперминистерств. Суперминистерства образуются на основе объединения ряда отраслевых министерств или министерств и служб, действующих в смежных областях. Например, в результате объединения отдельных транспортных министерств образуется единое министерство транспорта, объединение министерств в экономической сфере приводит к образованию министерства экономики и т.д.

3. Перераспределение функций между органами централизованной государственной администрации и местным самоуправлением.

К ведению органов местного самоуправления относятся вопросы местного значения: управление муниципальной собственностью, формирование и исполнение местного бюджета, установление местных налогов и сборов и т.д. Кроме того, органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями. Такое делегирование бывает разовым, на определенный срок или бессрочным. Государство может передавать свои полномочия в сфере жилищного хозяйства, здравоохранения, образования, охраны памятников истории и культуры, охраны животного мира, санитарного контроля, пожарной охраны и т.д.

Процедурные реформы. В ходе процедурных реформ меняется порядок принятия управленческих решений и, соответственно, место и роль государственных служащих в этом механизме. Административная процедура представляет собой нормативно установленный порядок осуществления уполномоченными субъектами права после-

довательно совершаемых действий в целях реализации их компетенции и оказания публичных услуг¹.

Административные процедуры характеризуют динамику публичного управления. Они органично связаны с материальными нормами, закрепляющими статус и компетенцию соответствующих звеньев публичной администрации.

Можно выделить следующие виды процедур: распорядительные; организационные; контрольные; координационные; юрисдикционные. Разнообразие административных процедур очень велико, поэтому в литературе называют и многие иные виды таких процедур: поощрительные, разрешительные, согласительные, коллизионные, регистрационные и др.

Процедурные реформы, как и функциональные, затрагивают деятельность министерств, но уже не с точки зрения министерской структуры и выполняемых каждым министерством функций, а точки зрения процедуры рассмотрения вопросов и порядка принятия решений.

В процессе процедурных реформ:

1. *Совершенствуется правовая регламентация административных процедур.*

Приблизительно до 1950-х годов специального регулирования административных процедур не существовало. Сначала такой закон появляется в США (1946 г.). В 1960-х годах один за другим были приняты законы об административных процедурах в западноевропейских странах. Сейчас такие законы есть и во многих странах Восточной Европы и странах, образованных в результате преобразований на территории бывшего СССР. Законы об административных процедурах регламентируют взаимоотношения гражданина с государственным аппаратом.

2. *Устраняются громоздкие бюрократические процедуры.*

¹ Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: Полный курс. - М.: Тихомиров, 2005. - С. 611.

Важное направление административных реформ - упрощение административных процедур. В процессе реформы проводится анализ существующих процедур с целью устранения ненужных согласований, отказа от представления излишних документов, заполнения многочисленных бланков и форм. В результате ненужными, экономится время госслужащих и посетителей при решении административных дел, становятся ненужными сотни видов бланков иных бумаг. Для облегчения административных процедур вводится упрощенный порядок платежей.

3. Усиливается прозрачность административных процедур.

Прозрачность административных процедур, как и их простота, служит одной из гарантий защиты гражданина от ведомственного произвола. Прозрачность административных процедур частично достигается через их нормативное регулирование. Кроме того, в этой сфере большое значение имеет участие структур гражданского общества в процессе обсуждения и принятия управленческих решений, а также контроле за их реализацией, доступность для граждан официальной информации о деятельности публичной администрации, а также информатизация управленческой деятельности.

Страны, проводящие реформы, стремятся к созданию «информационного государства», которое должно максимально использовать информационные технологии для повышения эффективности работы государственных учреждений. Использование компьютеров и Интернета позволяет предоставлять услуги населению непосредственно на дому. Благодаря современным информационным технологиям ведомства могут быстро обмениваться информацией, что значительно усиливает межведомственную координацию, синхронность и оперативность исполнения решений. Через сайты каждого министерства в Интернете распространяется информация об услугах, оказываемых потребителям, - как частным лицам, так и предприятиям (каталог услуг, распорядок работы, контак-

ты, выдача бланков и пр.). На сайтах государственных органов размещаются нормативные правовые акты, электронные бланки, списки вакансий и условия конкурсов на их замещение и иная официальная информация.

Структурные реформы. Термин «структурная реформа» в научном обороте и средствах массовой информации используются в различных значениях.

Под структурными реформами в стабилизационных программах международных финансовых организаций обычно понимаются экономические преобразования, связанные с изменением институционального базиса и правил регулирования экономики. В узком смысле структурные реформы включают направления, определяющие динамику институциональной среды развития бизнеса: приватизацию и корпоративное управление, процедуры банкротства, рынок земли и недвижимости, рынок труда, конструкцию налоговой системы, развитие финансовых институтов, внешнеэкономическую политику и политику в сфере иностранных инвестиций, регулирование специфических отраслей (естественные монополии, сельское хозяйство). Понимаемые в широком смысле, структурные реформы включают дополнительно комплекс вопросов, связанных с «расходной» частью бюджета: бюджетный процесс, реформы в образовании, здравоохранении и жилищно-коммунальной сфере.

Этот термин используют и в отношении реформ, затрагивающих какую-либо одну: структурная реформа железнодорожного транспорта, электроэнергетики, образования и т.д., а также применительно в реформе отдельного государственного органа.

В российской науке административного права понятие структурной административной реформы не определено. Под структурными административными реформами можно понимать комплексные реформы, в результате которых устанавливаются структура публичного управления, разграничиваются функции стратегического руководства, текущего государственного управления и функции по оказанию публичных услуг, перераспределяются роли государствен-

ных и частных учреждений в единой системе публичного управления.

Таким образом, структурные реформы - это наиболее сложные реформы. В процессе этих реформ проводятся системные изменения в государственном управлении. Эффективность реформ во многом зависит оттого, были ли подготовлены для них соответствующие условия в процессе функциональных и процедурных реформ.

Административные реформы в странах Запада в 1970-е гг. были вызваны кризисом традиционной иерархической системы государственного управления, произошедшим по причинам как экономического, так и политического характера: с одной стороны, свою роль сыграл затратный характер государства всеобщего благосостояния на фоне вызревания постиндустриального общества и постоянного роста общественных потребностей, а также появление конкуренции со стороны частного сектора по части оказания социальных услуг населению; с другой – жестко централизованные и неповоротливые бюрократические учреждения, перенасыщенные чиновниками, не только сами по себе погрузились в кризис, но и перестали справляться с новыми задачами.

Решение вышеуказанных проблем было найдено в системном реформировании аппаратов государственного управления и их переводе на функционирование по принципам рынка, включая передачу части государственных функций в частный сектор, введение финансовой мотивации деятельности управленцев по результатам, ослабление иерархических связей и перемещение ряда функций на нижние этажи управления, сокращение общей численности и переобучение бюрократического аппарата. Составной частью реформы должен был стать переход к системе мотивации управленческой деятельности аппарата целевыми установками, а не инструкциями. Данный принцип содержит в себе реакцию «Нового государственного менеджмента» на классическую дисфункцию веберовской рациональной бюрократии, заключающуюся в подмене целей: поскольку система предписывает чиновнику строго соблюдать формально установленные правила и процедуры, в своей работе последний

зачастую переносит акценты с целей организации на детали соблюдения инструкций. В результате первоначальная цель, связанная с эффективной организацией управления государством, в сознании чиновника подменяется второстепенными «инструментальными» ориентирами, что в случае, если изменяющиеся обстоятельства делают существующие правила устаревшими, ведет к потере связи бюрократического аппарата с реальными проблемами государства и общества и снижению эффективности его работы.

Стоит отметить, что, поскольку резко возросшие ожидания общества относительно качества государственных услуг и общего уровня благосостояния и социальной защищенности стали одной из важнейших предпосылок «нового государственного менеджмента», постольку это обстоятельство во многом предопределило его направленность прежде всего на социальную эффективность управления. «Новый государственный менеджмент» не стал единовременным решением всех проблем государственного управления постиндустриальной эпохи и неоднократно подвергался критике. Одна из главных проблем концепта, призванного сделать современные социальные государства более «дешевыми» и одновременно более эффективными, заключается в том, что в бизнесе, откуда «новый государственный менеджмент» заимствует управленческие технологии, эффективность трактуется исключительно как соотношение затраченных ресурсов и полученного результата, что не соотносится с социальной эффективностью. Однако во многих странах данная проблема была решена на более поздних этапах административных реформ, в 1990-е – 2000-е гг., когда особое внимание было обращено на повышение качества государственных услуг, в том числе при помощи внедрения новых информационных технологий.

Административную реформу нельзя считать завершенной ни в одной стране. Напротив, есть все основания полагать, что административные реформы превращаются в постоянный элемент государственного управления. Ре-

формы носят непрерывный характер, и задачи, решаемые на одном этапе, так или иначе, возникают и на другом.

8.3. Административные реформы в России

Для современной России актуализация административных реформ была связана с начатыми в конце 1980-х гг. преобразованиями. Перестройка и «новое мышление», ставшие идеологической основой для нового этапа модернизации, вскоре были заменены на коренной слом социально-экономических отношений, переход к рыночной экономике. Это не могло не отразиться на механизме государства, однако, будучи достаточно консервативным элементом общества, из-за отсутствия политической воли, экономических и социальных ресурсов, система государственного управления продолжала сопротивляться ее административному переустройству. Можно выделить следующие этапы, предшествовавшие современной административной реформе:

а) 1990-1993 гг. – департизация государственного аппарата¹, формирование федеральных (российских) органов исполнительной власти, которые по своей типологии и компетенции ничем не отличались от советских министерств и ведомств, постепенное отдаление органов исполнительной власти от законодательных (представительных) органов, формирование условий для противодействия между законодательными и исполнительными органами;

б) 1994-1996 гг. – формирование системы государственного управления в соответствии с принятой в конце 1993 г. Конституцией России включение в нее новых государственных органов, сохранение типологии и компе-

¹ Закон СССР от 14 марта 1990 г. № 1360-1 «Об учреждении поста Президента СССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) СССР» // Ведомости СНД СССР и ВС СССР, 1990, № 12, ст. 189.

тенции старых федеральных органов исполнительной власти;

г) 1996-1998 гг. – осмысление сущности необходимых административных преобразований, разработка первой концепции реформирования системы государственного управления (не была обнародована);

д) 1999-2002 гг. – подготовка Концепции государственного строительства (реализация отложена в связи с экономическим кризисом, сменой правительства и Президента), подготовка проекта административной реформы.

Непосредственно административная реформа была начата в 2003-2004 гг. Указом Президента РФ от 23 июля 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003-2004 гг.»¹ была создана Комиссия по административной реформе Правительства РФ, а постановлением Правительства РФ от 31 июля 2003 г. № 451 было утверждено Положение о данной комиссии². Позднее в целях совершенствования государственного управления, оптимизации структуры и упорядочения функций федеральных органов исполнительной власти была образована Комиссия при Президенте РФ по вопросам совершенствования государственного управления, которая стала постоянно действующим консультативным органом³.

В таблице 27 представлена характеристика этапов административной реформы в России.

Центральной проблемой *первого этапа* административной реформой стала проблема разграничения полномочий между органами исполнительной власти. В 1990-начале 2000-х гг. в России функционировала весьма сложная система исполнительных органов, включавшая на федеральном уровне, помимо Правительства России (часто менявшего свой статус, структуру и степень влияния на подведомственные федеральные органы исполнительной власти), мини-

¹ Рос. газета. – 25 июля 2003.

² Собрание законодательства РФ. – 4 августа 2003, № 31, ст. 3150.

³ Указ Президента РФ от 16 июля 2004 г. № 910 «О мерах по совершенствованию государственного управления» // Рос. газета, 20 июля 2004.

стерства, государственные комитеты, комитеты, федеральные комиссии, федеральные службы, федеральные надзоры, департаменты, управления; на уровне субъектов РФ существовала либо похожая на федеральную структура органов, подведомственных региональным президентам или правительствам (в республиках), либо (в других субъектах РФ) – региональная администрация как единственный орган (в соответствии с законом РФ № 2449-1¹, вследствие чего его структура была сложной, многие подразделения имели, по сути, самостоятельный статус, обладая правами юридических лиц).

Вследствие сложности и длительности процесса формирования органов исполнительной власти накапливались функции, полномочия, которые выполнялись сразу несколькими органами (дублировались). Отдельные полномочия в данной ситуации в принципе не выполнялись (например, по реализации федерального закона «О ветеранах»).

Многообразие форм государственных органов и сложность их внутренней организационной структуры не были обоснованы.

Принятые последовательно два указа Президента Российской Федерации² в какой-то степени решили данную проблему применительно к системе федеральных органов исполнительной власти, однако вплоть до 2012 г.³ предпринимались попытки игнорировать логику распределения полномочий между органами исполнительной власти, имеющих разные организационно-правовые формы, даже

¹ Закон Российской Федерации от 5 марта 1992 г. № 2449-1 «О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации» // Рос. газета, 20 марта 1992.

² Указы Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // Рос. газета, 12.03.2004; от 20 мая 2004 г. № 649 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти» // Рос. газета, 22.05.2004.

³ Указ Президента Российской Федерации от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // Рос. газета, 22.05.2012.

на небольшое время были возвращены государственные комитеты¹.

¹ Указ Президента Российской Федерации от 24 сентября 2007 г. № 1274 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти» // Рос. газета, 26.09.2007.

Таблица 27. Этапы административной реформы в России

	<i>Первый этап</i>	<i>Второй этап</i>	<i>Третий этап</i>
Сроки	25.07.2003-31.12.2004	01.01.2006-31.12.2010	10.06.2011-31.12.2013
Основополагающий документ	Указ Президента РФ от 23.07.2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003-2004 гг.»	Распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 № 1789-р «О Концепции административной реформы в РФ в 2006-2010 гг.»	Распоряжение Правительства РФ от 10.06.2011 № 1021-р «Об утв. Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности гос. и мун. услуг на 2011-2013 гг.»
Основные цели	<ul style="list-style-type: none"> - повышение эффективности деятельности системы федеральных органов исполнительной власти; - создание благоприятных условий для реализации субъектами предпринимательства своих прав и интересов 	<ul style="list-style-type: none"> - повышение качества и доступности государственных услуг; - ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования; - повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти 	<ul style="list-style-type: none"> - снижение административных барьеров; - повышение качества и доступности государственных и муниципальных услуг
Основные направления	<ul style="list-style-type: none"> - ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства 	<ul style="list-style-type: none"> - внедрение в органах исполнительной власти принципов и процедур управления по результатам; 	<ul style="list-style-type: none"> - реализация общесистемных мер снижения административных барьеров и повышения доступности госу-

	<p>тельства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования;</p> <ul style="list-style-type: none"> - исключение дублирования функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти; - развитие системы саморегулируемых организаций в области экономики; - организационное разделение функций, касающихся регулирования экономической деятельности, надзора и контроля, управления государственным имуществом и предоставления государственными организациями услуг гражданам и юридическим лицам; - завершение процесса разграничения полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов 	<ul style="list-style-type: none"> - разработка и внедрение стандартов госуслуг, предоставляемых органами исполнительной власти, а также административных регламентов в органах исполнительной власти; - реализация единой вертикально интегрированной автоматизированной системы мониторинга результативности деятельности органов госвласти и органов МСУ по достижению важнейших показателей социально-экономического развития РФ и исполнения ими своих полномочий (ГАС «Управление»); - создание МФЦ предоставления государственных и муниципальных услуг; - организация предоставления государственных услуг в электронном виде; - оптимизация функционирования органов исполни- 	<p>дарственных и муниципальных услуг;</p> <ul style="list-style-type: none"> - оптимизация механизмов осуществления функций органов исполнительной власти и органов местного самоуправления; - совершенствование разрешительной и контрольно-надзорной деятельности в различных сферах общественных отношений; - развитие механизмов, направленных на управление процессом реализации настоящей Концепции
--	--	---	--

	<p>РФ, оптимизация деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти</p>	<p>тельной власти и введение механизмов противодействия коррупции в сферах деятельности органов исполнительной власти;</p> <ul style="list-style-type: none"> - повышение эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и гражданского общества, а также повышение прозрачности деятельности органов исполнительной власти; - модернизация системы информационного обеспечения органов исполнительной власти; - формирование необходимого организационного, информационного, ресурсного и кадрового обеспечения адм. реформы, совершенствование механизмов распространения спешного опыта госуправления 	
--	---	---	--

В преддверии *второго этапа* административной реформы Правительством Российской Федерации были приняты два важных постановления¹, установившие общие правила разработки регламентов взаимодействия и регламентов федеральных органов исполнительной власти.

В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г.² наиболее важными задачами проведения административной реформы были обозначены разработка стандартов государственных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти, регламентацию процедур деятельности органов исполнительной власти по реализации государственных функций и государственных услуг. Реализация данных мероприятий осуществлялась не только на федеральном уровне, но и на уровне субъектов Российской Федерации. В развитие положений Концепции административной реформы был принят федеральный закон № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»³.

При получении государственных и муниципальных услуг заявители (физические и юридические лица) имеют право на:

- получение услуги своевременно и в соответствии со стандартом ее предоставления;
- получение полной, актуальной и достоверной информации о порядке предоставления услуг, в том числе в электронной форме (на Едином портале государственных

¹ Постановления Правительства Российской Федерации от 19 января 2005 г. № 30 «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти» // Рос. газета, 25.01.2005; от 28 июля 2005 г. № 452 «О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти» // Рос. газета, 05.08.2005.

² Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 годах» // Собр. зак. РФ, 14.11.2005, № 46, ст. 4720.

³ Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // Рос. газета, 20.07.2010.

и муниципальных услуг Российской Федерации¹, так и на сайтах государственных органов);

- поучение услуг в электронной форме (если это не запрещено законом), а также в иных формах, предусмотренных законодательством Российской Федерации (по выбору заявителя);

- досудебное (внесудебное) рассмотрение жалоб в процессе получения услуг;

- получение услуг в многофункциональном центре в соответствии с соглашениями, заключенными многофункциональным центром и органами, предоставляющими услуги.

Законодательством Российской Федерации предусмотрен заявительный порядок обращения за предоставлением государственных и муниципальных услуг. С заявителей взимаются государственная пошлина за предоставление государственных и муниципальных услуг, плата за предоставление государственных и муниципальных услуг, плата за предоставление услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления государственных и муниципальных услуг и предоставляются организациями, участвующими в предоставлении государственных и муниципальных услуг.

Государственные и муниципальные услуги подлежат включению в реестры государственных услуг² и реестры муниципальных услуг. Уполномоченным органом по ведению информационного ресурса федерального реестра является Министерство экономического развития Российской Федерации, оператором – Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации.

¹ Единый портал государственных и муниципальных услуг Российской Федерации [Электронный документ] Режим доступа: <https://www.gosuslugi.ru/>

² Постановление Правительства Российской Федерации от 24 октября 2011 г. № 861 «О федеральных государственных информационных системах, обеспечивающих предоставление в электронной форме государственных и муниципальных услуг (осуществление функций)» // Рос. газета, 02.11.2011.

Основной идеей создания системы многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг (МФЦ) является реализация принципа «одного окна», когда гражданин освобождается от необходимости хождения по различным инстанциям¹. Данный элемент был внесен в программу административной реформы (вместе с «предоставлением информации о государственных услугах и государственных услуг в электронной форме») распоряжением Правительства Российской Федерации от 9 февраля 2008 г. № 157-р². Основными функциями МФЦ являются:

- прием запросов заявителей о предоставлении государственных и муниципальных услуг;
- представление интересов заявителей при взаимодействии с государственными органами, органами местного самоуправления, а также организациями, участвующими в предоставлении государственных и муниципальных услуг;
- представление интересов государственных органов, органов местного самоуправления при взаимодействии с заявителями;
- информирование заявителей о порядке предоставления государственных и муниципальных услуг в МФЦ, о ходе выполнения запросов о предоставлении услуг, а также по иным вопросам, связанным с предоставлением государственных и муниципальных услуг;
- взаимодействие с государственными органами и органами местного самоуправления по вопросам предоставления государственных и муниципальных услуг, а также с организациями, участвующими в предоставлении услуг;
- выдача заявителям документов по результатам предоставления государственных и муниципальных услуг,

¹ Подробную информацию о деятельности МФЦ в России смотрите на сайте Ассоциации МФЦ России - <http://мфц.рф>.

² Распоряжение Правительства Российской Федерации от 9 февраля 2008 г. № 157-р <О внесении изменений в распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р> // Собр. зак. РФ, 18.02.2008, № 7, ст. 633.

если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации;

- прием, обработка информации из информационных систем государственных органов, органов местного самоуправления, а также выдача заявителям на основании такой информации документов, если иное не предусмотрено федеральным законом.

В соответствии с Основными направлениями деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года, утвержденными Председателем Правительства Российской Федерации 31 января 2013 года, в Российской Федерации должно быть обеспечено создание МФЦ по принципу «одного окна» в каждом городском округе и муниципальном районе. При этом должна быть обеспечена реализация целевых показателей, установленных Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 601¹, в соответствии с которыми доступ к получению государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна» должны получить к 2015 году не менее 90% граждан и уровень удовлетворенности граждан Российской Федерации качеством предоставления государственных и муниципальных услуг должен составить к 2018 году не менее 90%.

До 2008 г. развертывание сети МФЦ в регионах России осуществлялось в рамках пилотных проектов, так в декабре 2008 г. был открыт первый филиал государственного автономного учреждения Новосибирской области «Многофункциональный центр организации предоставления государственных и муниципальных услуг Новосибирской области»² в городе Оби. На момент написания курса лекций филиалы МФЦ также функционировали в городе Новосибирске (3), городе Бердске, Барабинском, Иски-

¹ Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» // Рос. газета, 09.05.2012.

² Официальный сайт ГАУ Новосибирской области «Многофункциональный центр организации предоставления государственных и муниципальных услуг «Новосибирской области» [Электронный документ] - Режим доступа: <http://www.mfc-nso.ru/>.

тимском, Карасукском, Коченёвском, Кочковском, Куйбышевском, Купинском, Маслянинском, Мошковском, Татарском, Убинском, Чановском, Черепановском, Чулымском районах, мобильные офисы (на технической базе микроавтобуса Ford Transit). Помимо предоставления государственных и муниципальных услуг ГАУ Новосибирской области «МФЦ» предоставляет бесплатную юридическую помощь¹.

Кроме того, в рамках второго этапа административной реформы были реализованы задачи по:

- оптимизации функций органов исполнительной власти (в частности, в ряде субъектов Российской Федерации, в том числе в Новосибирской области, была пересмотрена структура органов исполнительной власти) и противодействие коррупции (принят специальный федеральный закон² и начата реализация Национальной стратегии противодействия коррупции³);

- повышение эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и общества (принятие федерального закона о работе с обращениями граждан⁴, формирование общественных советов при федеральных и региональных органах исполнительной власти⁵);

¹ Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» // Рос. газета, 32.11.2011.

² Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // Рос. газета, 30.12.2008.

³ Указы Президента Российской Федерации от 13 апреля 2010 г. № 460 «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010-2011 годы» // Рос. газета, 15.04.2010; от 11 апреля 2014 г. № 226 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2014-2015 годы» // Собр. зак. РФ, 14.04.2014, № 15, ст. 1729.

⁴ Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Рос. газета, 05.05.2006.

⁵ Один из первых общественных Советов был создан при Министерстве обороны Российской Федерации: приказ министра обороны Российской Федерации от 16 января 2006 г. № 490 «Об образовании Общественного Совета при Министерстве обороны Российской Федерации» // Красная звезда, 15.12.2006.

- ликвидации избыточных функций федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

- внедрению системы аутсорсинга административно-управленческих процессов в органах исполнительной власти;

- созданию системы саморегулируемых организаций¹.

Поскольку в 2010 году истек срок реализации Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 гг., то Правительством России была подготовлена и утверждена Концепция снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011-2013 годы². Этот период охватывает *третий этап* административной реформы.

В направлении обеспечения снижения административных барьеров, объективно, наиболее важным является совершенствование механизмов (всей системы) государственного контроля и надзора. В первую очередь это касается регламентации самих административных процедур контрольно-надзорной деятельности, обеспечивающей прозрачность данного механизма, но, с другой стороны, - и установления ограничений для самостоятельности должностных лиц государственных органов и органов местного самоуправления³.

В части же повышения доступности государственных и муниципальных услуг приоритетными являлись комплексная оптимизация (реинжиниринг) порядка предо-

¹ Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» // Рос. газета, 06.12.2007.

² Распоряжение Правительства Российской Федерации от 10 июня 2011 г. № 1021-р «Об утверждении Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011-2013 годы и Плана мероприятий по реализации указанной Концепции» // Собр. зак. РФ, 27.06.2011, № 26, ст. 3826.

³ Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Рос. газета, 30.12.2008.

ставления наиболее востребованных государственных и муниципальных услуг (показатели – существенное снижение нагрузки на заявителя за счет увеличения количества мест получения государственных и муниципальных услуг, сокращение количества предоставляемых документов, сокращения сроков получения государственных и муниципальных услуг, расширение возможности предоставления услуг в электронном виде, а также обеспечение оказания государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна» в многофункциональных центрах.

Проведение мероприятий административной реформы не было завершено в конце 2013 года, поскольку, как на федеральном, так и на региональном уровнях, продолжают действовать другие федеральные и региональные государственные и ведомственные целевые программы, предусматривающие решение задач, традиционно рассматриваемых в рамках административно-управленческого реформирования:

- повышение качества и доступности государственных и муниципальных услуг;
- совершенствование процедур принятия государственных и муниципальных решений;
- противодействие коррупции и профессионализация государственных и муниципальных служащих;
- обеспечение участия граждан в решении общегосударственных, региональных и местных проблем.

Ориентиром в совершенствовании государственного управления до 2018 года служат нормы Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601, а также иных указов, принятых в 7 мая 2012 г.

Выводы

Государственное управление должно быть результативным и эффективным. С развитием общественных отношений возникает необходимость в модернизации системы управления общественными отношениями, изменении системы государственных органов, проведении административных реформ.

Зарубежный опыт модернизации и проведения административных реформ может быть использован другими государствами.

В России реализация административных реформ начата в 2000-е гг.: первоначально на федеральном уровне была изменена структура федеральных органов исполнительной власти, проводилась политика сокращения административных барьеров, стандартизации и регламентации деятельности государственных органов, обеспечения доступности и качества предоставляемых государственных и муниципальных (публичных в целом) услуг.

Контрольные вопросы и задания

1. Охарактеризуйте подходы к определению эффективности государственного управления.

2. Обоснуйте причины проведения административных реформ.

3. Охарактеризуйте практику проведения административных реформ за рубежом (в том числе в государствах – бывших республиках СССР).

4. Сравните понятия «государственная функция», «государственная услуга».

5. На основе анализа административного регламента предоставления государственной услуги постройте схему ее предоставления.

6. Сравните практику организации многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг в России и за рубежом.

Библиографический список

Основная литература

1. *Административная реформа в России: научно-практическое пособие* / Под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. – М.: Контракт; ИНФРА-М, 2006.

2. *Административная реформа в субъектах Российской Федерации: научно-практическое пособие* / Под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. – М.: Контракт, 2008.

3. *Атаманчук Г.В.* Теория государственного управления. – М.: Омега-Л, 2010.
4. *Василенко И.А.* Государственное и муниципальное управление. – М.: Юрайт, 2013.
5. *Чиркин В.Е.* Система государственного и муниципального управления. – М.: Норма; ИНФРА-М, 2013.

Дополнительная литература

1. *Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта* / Под ред. Т.Я. Хабриевой и Ж. Марку. – М.: Статут, 2011.
2. *Байдаков С.Л.* Многофункциональный центр предоставления государственных услуг: модель, назначение и принципы организации: опыт Центрального административно округа г. Москвы / С. Байдаков, Г. Озеров, О. Савельев. – М.: Олимп-Бизнес, 2013.
3. *Мокрый В.С.* Государственное и муниципальное управление: реализация реформ / В.С. Мокрый, А.А. Сапожников, О.С. Семкина; под ред. А.А. Сапожникова. – М.: КноРус, 2008.
4. *Пикулькин А.В.* Система государственного управления. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2007.
5. *Эффективность государственного управления* / Под ред. С.А. Батчикова, С.Ю. Глазьева. – М.: За экон. грамотность, 1998..

Заключение

Описание основ государственного управления, представленное в данном курсе лекций, не претендует на то, чтобы считаться всеобъемлющим. Причинами этого являются системность и многоаспектность самой системы государственного управления, присущая ей динамика, разнообразие форм государства, способов и методов государственно-управленческого воздействия на общественные отношения.

Для освоения дисциплины «Основы государственного и муниципального управления» необходимо ознакомиться с разными точками зрения, представленными в рекомендуемой литературе, основными нормативными правовыми актами (федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, указами Президента, постановлениями Правительства, актами иных государственных органов). Важно обратить внимание на периодический пересмотр и обновление нормативных правовых актов, вызванные изменением политической, социально-экономической ситуации, идеологическими факторами.

Данный курс лекций является своеобразным продолжением изученного вами учебного пособия «Введение в специальность»¹ и имеет продолжение – вторую часть², в которой дана характеристика основам муниципального управления.

Наиболее важные вопросы дисциплины «Основы государственного и муниципального управления» составляют основу базовой части программы государственного междисци-

¹ *Зенков М.Ю.* Введение в специальность: учебное пособие для студентов всех форм обучения по направлению 081100.62 – Государственное и муниципальное управление / М.Ю. Зенков, А.В. Новокрещёнов. – Новосибирск: Изд-во СибАГС, 2013.

² *Новокрещёнов А.В.* Основы государственного и муниципального управления: Часть 2: Основы муниципального управления. – Новосибирск: Изд-во СибАГС, 2015.

плинарного экзамена по направлению «Государственное и муниципальное управление», поэтому к изучению материалов пособия вы можете вернуться при подготовке к итоговой государственной аттестации.

Государственный (или муниципальный) служащий, сотрудник государственной или муниципальной организации (предприятия, учреждения, корпорации), аппарата общественной организации или политической партии, а, собственно, именно такими мы видим выпускников нашего института по направлению «Государственное и муниципальное управление» должны обладать комплексом знаний и представлений, умений и навыков, определенной мотивацией служения интересам государства и общества. Важно не просто держать эти знания и навыки при себе, их надо реализовывать в профессиональной служебной деятельности, передавать гражданам. Именно в отсутствии или недостатках прямой и обратной связи скрывается большинство проблем в сфере государственного управления, когда одни (служащие) не могут, а другие (граждане) не понимают целей и ценностей соответствующего государственно-управленческого воздействия.

Надеемся, материал курса поможет студентам, которые в будущем будут выполнять роли и служащих, и граждан, разобратся в организации государственного управления, теоретико-методологических подходах к управлению общественными отношениями.

ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

В двух частях

Часть 1

Максим Юрьевич ЗЕНКОВ

ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

КУРС ЛЕКЦИЙ

для дистанционного обучения и самостоятельной работы студентов
по направлению подготовки

38.03.04 — Государственное и муниципальное управление

Редактор
Корректор
Компьютерная верстка

Подписано в печать 08.09.2015. Бумага офсетная. Печать RISO.
Гарнитура Times New Roman.
Формат 60x84 1/16. Уч.-изд. л. 9,49. Усл. п. л. 13,02. Тираж 488. Заказ №
630102, г. Новосибирск, ул. Нижегородская, 6