

**ЧАСТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ  
ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ  
ИНСТИТУТ СОЦИАЛЬНЫХ И ГУМАНИТАРНЫХ ЗНАНИЙ  
ЧОУ ВПО «ИСГЗ»**



**0160.01.01**

**Зайнутдинов Д.Р.**

**ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА  
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**

**УЧЕБНО-МЕТОДИЧЕСКИЙ КОМПЛЕКС  
для студентов юридического факультета**

*2-е издание, стереотипное*



УДК 351/354  
ББК 67.401  
З-175

*Утверждено решением Учебно-методического совета ИСГЗ  
(протокол №1 заседания УМС ИСГЗ от 01.10.2015).*

**Рецензенты:**

**Гатауллин А.Г.** — д.ю.н., профессор кафедры конституционного  
и административного права Казанский (Приволжский)  
Федеральный Университет

**Галимов М.М.** — к.ю.н., доцент кафедры гражданского права Академии управле-  
ния "ТИСБИ"

**Зайнутдинов Д.Р.**

**З-175**

Теория и практика государственного управления: Учебно-методический комплекс для студентов юридического факультета / Зайнутдинов Д.Р. — 2-е изд., стереотип. — Казань: Юниверсум, 2016. — 122 с.

**ISBN 978-5-9991-0391-8**

Учебно-методический комплекс (УМК) «Теория и практика государственного управления» разработан для студентов дистанционного обучения в соответствии с федеральным государственным образовательным стандартом, основной образовательной программы по направлению подготовки 030900.62 Юриспруденция, учебным планом ЧОУ ВПО «ИСГЗ».

Учебная дисциплина «Теория и практика государственного управления» включена в учебный план в части дисциплины по выбору вариативной части профессионального цикла государственно-правового профиля.

Разработанный УМК имеет цель оказать помощь в организации работы студента во время сессии и межсессионный период.

Общий объем курса по учебному плану 2 (zet) 72 (часа).

Квалификация (степень) выпускника – бакалавр, нормативный срок освоения программы по очной форме обучения составляет 4 года, в т.ч. на базе профильного СПО – 3 года; по заочной форме – 5 лет, в т.ч. на базе профильного СПО – 4 года, на базе ВПО – 3 года).

**УДК 351/354  
ББК 67.401**

© Зайнутдинов Д.Р., 2013  
© Институт социальных и гуманитарных знаний, 2016  
© Оформление. Издательство «Юниверсум», 2016

## **ВВЕДЕНИЕ**

Вашему вниманию предлагается учебно-методический комплекс, который поможет Вам правильно и хорошо понять все материалы данного предмета. С его помощью Вам удастся максимально легко изучить дисциплину.

В этом учебно-методическом комплексе Вы найдете учебное пособие, в котором подробно и понятно представлен весь курс занятий, поделенный для Вас по темам, чтобы Вы смогли ознакомиться с содержанием дисциплины.

Затем следуют методические и дидактические материалы по темам для самостоятельной работы, то есть в данном разделе Вам очень понятно объясняется как, каким образом нужно выполнять те или иные задания, от чего и к чему двигаться в освоении этого предмета, чтобы полностью освоить его.

Вслед за этим размещены примерные тестовые задания. Они даны Вам, чтобы Вы смогли проверить себя, после того, как прошли все пункты обучения по программе данной дисциплины, оценить свои знания, увидеть слабые места, чтобы еще раз проработать вопросы и быть уверенным в том, что Вы правильно и качественно усвоили материалы курса. Для этого в разделе «Приложение» дается система оценивания Ваших знаний, чтобы наглядно показать Вам насколько хорошо Вы ориентируетесь в данном курсе.

Успехов Вам в обучении!

## РАБОЧАЯ ПРОГРАММА ИЗУЧАЕМОЙ ДИСЦИПЛИНЫ

Курс «Теория и практика государственного управления» предназначен для студентов обучающихся по направлению юриспруденция.

**Цель курса** — ознакомить студентов с отечественной теорией государственного управления, комплексно представленной в разной литературе последнего десятилетия, и показать ее практическую состоятельность.

### **Задачи изучения курса:**

- осмысленно преподнести сущность курса;
- дать студентам представление о понятийном аппарате курса «Теории и практики государственного управления»;
- разъяснение проблем местного самоуправления и государственного управления в России;
- раскрыть строение и функции аппарата государственного управления;
- рассмотреть принципы государственной службы.

### **Требования к результатам освоения дисциплины**

Общий объем курса по учебному плану 2 (zet) 72 (часа).

#### **Общекультурные компетенции (ОК):**

- осознает социальную значимость своей будущей профессии, обладает достаточным уровнем профессионального правосознания (ОК-1);
- владеет культурой мышления, способен к обобщению, анализу, восприятию информации, постановке цели и выбору путей ее достижения (ОК-3);
- способен логически верно, аргументированно и ясно строить устную и письменную речь (ОК-4);
- обладает культурой поведения, готов к кооперации с коллегами, работе в коллективе (ОК-5);
- имеет нетерпимое отношение к коррупционному поведению, уважительно относится к праву и закону (ОК-6);
- стремиться к саморазвитию, повышению своей квалификации и мастерства (ОК-7);
- способен анализировать социально значимые проблемы и процессы (ОК-9).

#### **Профессиональные компетенции (ПК):**

- способен осуществлять профессиональную деятельность на основе развитого правосознания, правового мышления и правовой культуры (ПК-2);
- способен обеспечивать соблюдение законодательства субъектами права (ПК-3);
- способен принимать решения и совершать юридические действия в точном соответствии с законом (ПК-4);

- способен применять нормативные правовые акты, реализовывать нормы материального и процессуального права в профессиональной деятельности (ПК-5);
- способен юридически правильно квалифицировать факты и обстоятельства (ПК-6);
- готов принимать участие в проведении юридической экспертизы проектов нормативных правовых актов, в том числе в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции (ПК-14);
- способен толковать различные правовые акты (ПК-15);
- способен давать квалифицированные юридические заключения и консультации в конкретных видах юридической деятельности (ПК-16).

### **В результате изучения дисциплины студент должен:**

#### **Знать:**

- современные способы формирования аппарата государственного управления;
- практику функционирования органов государственного управления.

#### **Уметь:**

- применять полученные знания в профессиональной деятельности;
- определять систему целей организации, формировать стратегию и тактику их реализации;
- свободно оперировать понятиями и категориями парламентского права;
- логически грамотно обосновывать и выразить свою точку зрения по актуальным вопросам организационной деятельности органов государственной и муниципальной власти.

#### **Приобрести навыки:**

- культуры управленческого труда;
- подготовки юридических документов.

## **СОДЕРЖАНИЕ РАЗДЕЛОВ (ТЕМ) ДИСЦИПЛИНЫ**

### **Тема 1. Теоретические основы государственного управления**

Код компетенции: ОК-1, ПК-2

Понятие, признаки, основные роли и функции государства. Сущность, принципы, функции, виды и методы государственной власти. Формы правления и основные типы политических режимов в системе организации государственной власти.

### **Тема 2. Природа и сущность государственного управления**

Код компетенции: ОК-1

Основные категории управления. Природа и сущность государственного управления. Государственное управление как область научного знания. Государственное управление как учебная дисциплина.

### **Тема 3. Сущность и содержание системы государственного управления**

Код компетенции: ОК-3, ПК-3

Сущность и содержание системы государственного управления. Принципы построения и функционирования системы государственного управления. Цели и функции государственного управления. Формы и методы достижения целей государственного управления. Качественные и количественные характеристики системы государственного управления.

### **Тема 4. Система государственных органов**

Код компетенции: ПК-3, ПК-4

Система государственных органов (институциональная подсистема). Нормативные правовые основания государственного управления (нормативная правовая подсистема). Информационные ресурсы системы государственного управления (информационно-коммуникативная подсистема). Человеческий потенциал системы государственного управления (кадровая подсистема). Корпоративная культура в системе государственного управления (социокультурная подсистема).

### **Тема 5. Государственное управление и формы государственного устройства**

Код компетенции: ПК-6, ПК-15

Специфика государственного управления в унитарном государстве и федерации. Особые формы межгосударственного взаимодействия: империя,

уния. Объединение государств. Современные формы межгосударственного сотрудничества. Административно-территориальное деление. Разделение функций по уровням публичной власти и управления в унитарном государстве. Полномочия центрального и регионального уровней власти в федеративном государстве. Системная природа федерализма. Современные тенденции развития форм государственного устройства в контексте совершенствования систем государственного управления.

## **Тема 6. Реализация принципа разделения властей в современном государстве**

Код компетенции: ОК-5, ОК-6, ПК-5

Мировой опыт реализации принципов разделения и соединения властей. Законодательная власть и формы ее организации. Исполнительная власть в системе государственного управления и модели ее организации. Судебная власть.

## **Тема 7. Государственная служба и проблема управленческих кадров**

Код компетенции: ОК-7, ПК-14, ПК-16

Понятие, виды и основные принципы государственной службы. Правовое и организационное обеспечение государственной службы. Принципы кадровой политики и современные требования к кадрам аппарата государственного управления. Проблема повышения ответственности государственных служащих за недолжное исполнение своих служебных обязанностей. Укрепление законности и государственной дисциплины, повышение ответственности должностных лиц за порученное дело.

## **Тема 8. Формы взаимодействия государства и общества в процессе реализации государственного управления**

Код компетенции: ОК-4, ОК-9, ПК-14

Социальный механизм достижения целей государственного управления. Разделение и организация труда в государственном управлении. Связи органов государственной власти с общественностью. Специфика иерархических отношений и проявления бюрократии в государственном управлении. Представительство интересов и лобби в государственном управлении. Конфликт интересов и противодействие коррупции в органах государственной власти.

# УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ

## Тема 1. Теоретические основы государственного управления

### Перечень рассматриваемых вопросов:

- 1.1. Понятие, признаки, основные роли и функции государства.
- 1.2. Сущность, принципы, функции, виды и методы государственной власти.
- 1.3. Формы правления и основные типы политических режимов в системе организации государственной власти.

### 1.1. Понятие, признаки, основные роли и функции государства

Применительно к государству определить его сущность — значит установить, в чьих руках сосредоточена государственная власть, чьим интересам она служит, чью волю выражает. Сущность государства — достаточно устойчивая категория. Как и другие основополагающие характеристики государства — содержание, форма, сущность под влиянием различных процессов, факторов может изменяться. До поры до времени эти изменения могут не обнаруживать себя, и лишь по мере накопления качественных черт, отличительных особенностей возможен переход от сущности одного уровня к сущности иного качества и содержательной наполненности. Так, первоначально возникшее раннеклассовое государство, по утверждению современной науки, имело своей сущностью представлять и выражать интересы всего общества. И лишь после того, как отдельные социальные группы и слои осознали уникальность государственной организации общества и попытались использовать ее в своих целях, произошло изменение сущности государства. Оно было приспособлено выражать интересы социальных сил, стоящих у власти.

Сущность — самостоятельная категория, обобщающая ключевые проявления государственной власти, в том числе ее социальное назначение и направленность деятельности. В настоящее время сложились два основных подхода к трактовке сущности любого государства.

*Первый подход* (так называемый классовый) состоит в том, что сущность государства определяется как выражение интересов и воли экономически господствующего класса и навязывание воли этого класса всему обществу. Данный подход присущ марксистскому пониманию государства, которое рассматривается как классовая организация тех, кто стоит у власти, и осуществляет организованное насилие в отношении других классов общества. Следовательно, государство трактуется как аппарат насилия, принуждения, подавления, а его сущность составляет диктатура (господство) экономически господствующего класса. Надо отметить, что основоположники марксистского учения признавали,



что государство, будучи в первую очередь классовой организацией политической власти, выполняет одновременно некоторые «общие дела», присущие любому обществу и отражающие интересы всех или большинства его членов. К такого рода общим делам относятся оборона страны, поддержание общественного порядка, а на современном этапе — экологическая безопасность населения, социальная поддержка малоимущих слоев и др. Однако данное положение марксистской теории, вносящее серьезное уточнение в понимание сущности государства, не получило развития и было предано забвению.

Говоря о марксистском подходе к сущности государства, надо иметь в виду, что характеристика государства как средства насилия, подавления, принуждения использовалась исключительно в отношении эксплуататорских государств. Социалистическое же государство трактовалось как орудие выражения интересов большинства населения. Действительность была иной: во всех бывших социалистических странах государство выражало и проводило в жизнь интересы партийной верхушки и одновременно выступало машиной подавления несогласных с установленным режимом.

*Второй подход* исходит из общесоциальной сущности государства, его назначения служить обществу. Соответственно сущность государства видится в его способности объединять все общество, разрешать возникающие противоречия и конфликты, выступать средством достижения социального согласия и компромисса. Поскольку любое общество состоит из различных групп и слоев населения, которые имеют нередко противоположные и даже антагонистические потребности и интересы, государство обязано всеми имеющимися в его распоряжении средствами устранять конфликты, опираясь в первую очередь на средства соглашения и компромисса. Такой компромисс не может удовлетворить всех и учесть все интересы. Но он способен устранить противостояние групп и слоев населения и предполагает демократические средства управления обществом взамен насилия и подавления.

Рассматриваемый подход к сущности государства обладает достоинствами по сравнению с классовым. Во-первых, он основывается на общечеловеческой, общесоциальной природе государства, рассмотрении его как властной системы, управляющей обществом в интересах отдельного человека и общества в целом. Во-вторых, он ориентирует на демократические методы управления обществом, поскольку социального компромисса невозможно достичь посредством принуждения и насилия. В-третьих, подчеркивает ценность для общества государственной организации, поскольку человечество до сих пор не придумало более совершенной и рациональной организации жизнедеятельности людей. Антиподом государству может выступать самоуправление гражданского общества. Но переход к полному самоуправлению требует очень высокой степени самоорганизации населения, прочных навыков профессионального

управления, высокой правовой, политической и общей культуры, многих других условий и факторов, которыми в настоящее время не располагает ни одно общество в мире.

Несмотря на диаметрально противоположность указанных двух подходов к пониманию сущности государства, они не исключают друг друга. В юридической литературе утвердилось мнение о двойственной природе сущности государства. В ней присутствуют начала как так называемой классовости, т.е. стремления правящих выражать волю тех социальных сил, интересы которых они представляют, иначе не было бы ожесточенной борьбы за овладение государственной властью, так и значительная приверженность современного государства общечеловеческим идеалам, выполнение своего общесоциального назначения. Следовательно, обе характеристики присущи сущности любого государства, но удельный вес того или другого начала неодинаков в различных государствах и на разных этапах их развития. Это объясняется множеством факторов, среди которых ведущую роль играют национальные традиции, особенности исторического прогресса, религиозная, культурная специфика, географическое положение страны и т.п.

## **1.2. Сущность, принципы, функции, виды и методы государственной власти**

Арсенал методов реализации государственной власти достаточно разнообразен. В современных условиях значительно возросла роль методов морального и особенно материального стимулирования, используя которые, государственные органы воздействуют на интересы людей и тем самым подчиняют их своей властной воле.

К общим, традиционным методам осуществления государственной власти, несомненно, относятся убеждение и принуждение. Эти методы, по-разному сочетаясь, сопровождают государственную власть на всем ее историческом пути.

Убеждение — это метод активного воздействия на волю и сознание человека идейно-нравственными средствами для формирования у него взглядов и представлений, основанных на глубоком понимании сущности государственной власти, ее целей и функций. Механизм убеждения включает совокупность идеологических, социально-психологических средств и форм воздействия на индивидуальное или групповое сознание, результатом которого является усвоение и принятие индивидом, коллективом определенных социальных ценностей.

Превращение идей, взглядов в убеждения связано с деятельностью сознания и чувствами человека. Только пройдя через сложный механизм эмоций, через сознание, идеи, общественные интересы и требования власти

приобретают личностное значение. Убеждения тем и отличаются от простого знания, что они неотделимы от личности, становятся ее узлами, из которых она не может вырваться, не причинив вреда своему мировоззрению, духовно-нравственной ориентации. По мысли Д.И. Писарева, «готовых убеждений нельзя ни выпросить у добрых знакомых, ни купить в книжной лавке. Их надо выработать процессом собственного мышления, которое непременно должно совершаться самостоятельно в нашей собственной голове...». Известный русский публицист и философ второй половины XIX в. вовсе не исключал воспитательного, убеждающего воздействия со стороны других людей, он лишь делал акцент на самовоспитание, на собственные умственные усилия человека, на постоянный «труд души» по выработке прочных убеждений. Идеи быстрее превращаются в убеждения, когда они выстраданы, когда человек самостоятельно добыл и усвоил знания.

Метод убеждения стимулирует инициативу и чувство ответственности людей за свои действия и поступки. Между убеждениями и поведением нет промежуточных звеньев. Знания, идеи, которые не воплощаются в поведение, нельзя считать подлинными убеждениями. От знания к убеждению, от убеждения к практическим действиям — так функционирует метод убеждения. С развитием цивилизации, ростом политической культуры роль и значение этого метода осуществления государственной власти закономерно возрастают.

Государственная власть не может обойтись без особого, только ей присущего вида принуждения — государственного принуждения. Используя его, властвующий субъект навязывает свою волю подвластным. Этим государственная власть отличается, в частности, от авторитета, который тоже подчиняет, но в государственном принуждении не нуждается.

Государственное принуждение — это психологическое, материальное или физическое (насильственное) воздействие полномочных органов и должностных лиц государства на личность с целью заставить (принудить) ее действовать по воле властвующего субъекта, в интересах государства.

Само по себе государственное принуждение — острое и жесткое средство социального воздействия. Оно основано на организованной силе, выражает ее и потому способно обеспечивать безусловное доминирование в обществе воли властвующего субъекта. Государственное принуждение ограничивает свободу человека, ставит в такое положение, когда у него нет выбора, кроме варианта, предложенного (навязанного) властью. Посредством принуждения подавляются, тормозятся интересы и мотивы антисоциального поведения, принудительно снимаются противоречия между общей и индивидуальной волей, стимулируется общественно полезное поведение.

Государственное принуждение бывает правовым и неправовым. Последнее может обернуться произволом государственных органов, ставящих личность в

ником и ничем не защищенное положение. Такое принуждение имеет место в государствах с антидемократическим, реакционным режимом — тираническим, деспотическим, тоталитарным.

Правовым признается государственное принуждение, вид и мера которого строго определены правовыми нормами и которое применяется в процессуальных формах (четких процедурах). Законность, обоснованность и справедливость государственного правового принуждения поддается контролю, оно может быть обжаловано в независимый суд. Уровень правового «насыщения» государственного принуждения обусловлен тем, в какой мере оно: «а) подчинено общим принципам данной правовой системы, б) является по своим основаниям единым, всеобщим на территории всей страны, в) нормативно регламентировано по содержанию, пределам и условиям применения, г) действует через механизм прав и обязанностей, д) оснащено развитыми процессуальными формами».

Чем выше уровень правовой организации государственного принуждения, тем оно в большей мере выполняет функции позитивного фактора развития общества и в меньшей — выражает произвол и своеволие носителей государственной власти. В правовом и демократическом государстве государственное принуждение может быть только правовым.

Формы государственного правового принуждения достаточно многообразны. Это меры предупредительного воздействия — проверка документов с целью предотвращения правонарушений, прекращение или ограничение движения транспорта, пешеходов при авариях и стихийных бедствиях и др.; правовое пресечение — административное задержание, привод, обыск и т. д.; меры защиты — восстановление чести и доброго имени и другие виды восстановления нарушенных прав.

### **1.3. Формы правления и основные типы политических режимов в системе организации государственной власти**

Форма государства — это структура государственного устройства, которая состоит из таких компонентов как форма правления, государственное устройство, политический режим.

#### **Форма правления**

Форма правления — это структура высших органов государственной власти, порядок их образования, взаимодействия и распределения компетенции между ними. Форма правления характеризует степень участия населения в формировании системы государственной власти. Форма правления показывает, кто управляет государством, кто стоит во главе его.

В настоящее время в теории государства выделяют две формы правления — монархию и республику.

Монархия — это форма правления, при которой верховная государственная власть полностью или частично принадлежит одному лицу, занимающему свою должность по законам престолонаследия.

Признаки монархии:

Единоличный глава государства — монарх (царь, король, император, эмир, шейх, султан и др.);

Бессрочный (пожизненный) характер власти. Монарх ни прямо, ни косвенно не избирается населением.

Передача верховной власти по наследству по законам престолонаследия. При этом воля народа (избирателей) не учитывается. Таким образом, источником монархической власти выступает не народовластие, а традиция, подчас религиозно освященная.

Юридическая неприкосновенность, неподсудность монарха. Монарх не несет ответственности за свои политические действия.

Монарх олицетворяет единство нации, историческую преемственность традиций и поколений, представляет государство на международной арене.

Религиозная, божественная основа монархической власти. Монархические ритуалы, как правило, сопровождаются церковными действиями.

На сегодняшний день в обществе присутствуют следующие виды монархий:

Абсолютная монархия (самодержавие). Верховная власть в государстве всецело и без каких-либо ограничений принадлежит монарху. Какие-либо законодательные акты и органы, ограничивающие монархическую власть, отсутствуют. В настоящее время к самодержавному типу государства может быть отнесен Бруней.

Конституционная монархия бывает двух видов: дуалистическая и парламентская. При дуалистической монархии верховная государственная власть разделена между монархом и парламентом, монарх является главой исполнительной власти. В этой сфере он независим и назначает правительство, ответственное перед ним. Парламенту принадлежат полномочия в сфере законотворчества и одобрения бюджета. Монарх обладает правом вето и может по своему усмотрению распустить парламент. Сегодня подобная форма существует в Иордании, Кувейте, Марокко;

При парламентской монархии власть монарха носит представительный характер, она реально ограничена конституцией и высшим представительным органом (парламентом). Монарх — лишь номинальный глава государства, символ нации. Формально именно монарх назначает главу правительства и министров, подписывает законы, но реальная государственная власть сосредоточена у парламента и правительства. Правящая элита формируется населением в ходе выборов и далее по партийным спискам. Правительство несет

политическую ответственность перед парламентом, а не перед монархом. Все акты монарха вступают в силу только после согласования с соответствующими министрами. Яркие примеры парламентской монархии — Испания, Япония, Великобритания, Швеция, Дания, Норвегия.

**Контрольные вопросы:**

1. В чем заключаются роль государства?
2. Что вы понимаете под сущностью государственной власти?
3. Какие формы правления вам известны?
4. Какие типы политических режимов в системе организации государственной власти?
5. В чем различие форм правления — монархии и республики?

## Тема 2. Природа и сущность государственного управления

### Перечень рассматриваемых вопросов:

- 2.1. Основные категории управления.
- 2.2. Природа и сущность государственного управления.
- 2.3. Государственное управление как область научного знания. Государственное управление как учебная дисциплина.

Категория «государственное управление» не является новой в науке административного права, но, как справедливо отмечает профессор И.Л. Бачило: «За последнее десятилетие сам термин «государственное управление» подвергся остракизму, и многое уже осмысленное в этой области не получило развития и адаптации к новым условиям».

В современной Конституции Российской Федерации 1993 года, в отличие от Конституции (Основного закона) РСФСР 1978 года, отсутствует понятие «государственное управление», вместо него введено новое — «исполнительная власть».

«Означает ли это, что государственное управление впредь не существует или же налицо терминологическая реформация?».

Отвечая на этот вопрос, следует отметить, что категория «государственное управление» никуда не исчезла. Более того, «государственное управление» по-прежнему является базовой категорией для науки административного права. «Ключевую роль для понимания предмета, а следовательно, и природы административного права как отрасли права играет понимание сущности категорий государственного управления и исполнительной власти». Именно поэтому большинство учебной литературы по административному праву начинается с анализа категорий «управление», «социальное управление», «государственное управление» и «исполнительная власть».

На современном этапе в науке административного права учеными-административистами выработано два подхода к определению содержания категории «государственного управления»: государственное управление в широком смысле; государственное управление в узком смысле.

Для лучшего понимания данных подходов рассмотрим позиции некоторых ученых-административистов.

Так, например, А. П. Алехин и А. А. Кармолицкий, рассматривая государственное управление в широком смысле, выделяют три варианта такой трактовки «государственного управления»:

во-первых, определяют его как вид социального управления, субъектом которого выступает государство в целом;

во-вторых, целенаправленное организующее воздействие государства в лице всех его органов на развитие общества;

в-третьих, организующая деятельность государства, содержанием которой не охватывается непосредственное выполнение конституционных функций законотворчества, отправление правосудия, прокурорского надзора. В таком случае под государственным управлением подразумевается деятельность:

а) Президента РФ; представительных (законодательных), судебных органов, органов прокуратуры. Они решают многие организационные, управленческие по своему характеру вопросы, например, связанные с формированием органов государственной власти, назначением должностных лиц. В рамках указанных органов формируется также аппарат, выполняющий вспомогательные задачи по отношению к их основной деятельности. Руководство таким аппаратом и его деятельностью также носят управленческий характер;

б) органов исполнительной власти и других государственных органов). Государственное управление в широком смысле характеризует всю деятельность государства по организующему воздействию со стороны специальных субъектов права на общественные отношения. Функции государственного управления (такие, как: подбор, расстановка, аттестация кадров, учет и контроль, применение мер принуждения и поощрения, дисциплинарного воздействия, прогнозирование, планирование, финансирование и т.д.) в той или иной мере осуществляют многие органы государства: суд, прокуратура, представительные органы публичной власти».

Таким образом, государственное управление в широком смысле «реализуется в процессе деятельности Президента РФ, Федерального Собрания РФ, Правительства РФ, органов судебной власти РФ, органов местного самоуправления (в пределах переданных им полномочий государственной власти)».

## **2.2. Природа и сущность государственного управления**

*Государственное управление* — это вид *социального управления*, следовательно, оно обладает всеми чертами, присущими управлению вообще, и управлению в социальных системах.

Цель государственного управления — это *упорядочение* объекта управления (объект управления — общество, или социум). Упорядочение достигается с помощью двух основных механизмов: а) *сознательного управления* (волевого воздействия, осуществляемого субъектами общественной жизни, обладающими волей и сознанием, ставящими осознанные цели и стремящимся к их достижению); б) *стихийного регулирования* (когда действуют естественные регуляторы общественных процессов). Эти механизмы сочетаются, дополняя друг друга.

*Технология управления* — стадии управленческого цикла:

- сбор и обработка информации;
- принятие управленческого решения;



- реализация решения;
- контроль.

*Терминология.* В литературе именно *сознательное управление* называется социальным управлением.

*Общественное управление* — управление в негосударственных, общественных организациях.

*Самоуправление* — термин применяется для обозначения процессов внутреннего управления, а также для того, чтобы сделать акцент на самостоятельности той или иной системы относительно внешних сил. Например, управление общественными делами, осуществляемое гражданами и их объединениями — местное самоуправление, общественное, территориальное, студенческое и т.д.

*Государственное управление* понимается в широком смысле и узком смысле.

В широком смысле — это управление всеми делами государства, осуществляется всеми органами государства.

Государственное управление в узком смысле — организующая деятельность специальной группы органов — органов исполнительной власти.

*Администрирование* — управленческая деятельность в организациях с акцентом на управлении людьми (персоналом).

В науке административного права государственное управление — понятие неоднозначное.

Конституции 1936 г., 1977 г. употребляли термин «государственное управление» в широком и в узком смысле. Основные органы государства — Советы народных депутатов и их исполкомы обозначались как *органы власти и управления*. Государственное управление в широком смысле осуществлялось всеми органами государства в присущих им формах и специфическими методами деятельности, государственное управление в узком смысле — исполкомами, которые и назывались *органами государственного управления*.

*Современное понимание:* Конституция РФ 1993 г. не использует термин «государственное управление». В законодательстве после 1993 г. термин «органы государственного управления» был заменен на термин «органы исполнительной власти». Это породило дискуссии о соотношении понятий «исполнительная власть» и «государственное управление». В классических учебниках обсуждался вопрос о том, является ли замена понятия государственного управления на понятие исполнительной власти просто терминологической заменой, или это принципиально новое явление.

*Итог дискуссии:* конституционный принцип разделения властей предполагает не только терминологическую замену, но и сущностное реформирование.

В науке *немецкого административного права* определение дается двумя путями: негативным и позитивным. Негативное определение дается методом

исключения. Государственное управление — это все, что не является законодательской и судебной деятельностью, политикой, управлением частными предприятиями. Это классический подход, таким же он был и в дореволюционной России.

Позитивное описание: в немецком административном праве признается, что это достаточно сложно, так как составляет большой объем перечисляемых видов деятельности — от принуждения до осуществления «общего интереса». Например, «администрация представляет собой совокупность людских и материальных средств, призванных обеспечивать под руководством политической власти исполнение и применение законов».

*Французская наука административного права* утверждает, что цели администрации вторичны и состоят в выполнении заданий, порученных ей основополагающими государственными органами. Однако сама администрация должна оставаться аполитичной, для чего существует ее функциональная независимость и юридические гарантии стабильности личного состава.

*Дореволюционное административное право России* определяло государственное управление так: «В область государственного управления входит обеспечение безопасности, охранение народного здоровья, попечение о народном образовании, разнообразные формы вмешательства в экономическую жизнь и т.д.». Задачи государственного управления настолько широки и всеобъемлющи, что индивиду буквально на каждом шагу приходится вступать в те или иные отношения с должностными лицами, призванными к осуществлению этих задач (Елистратов А.И. Основные начала административного права).

#### **Выводы.**

1. Государственное управление — организующая *деятельность* органов государства по упорядочению социальных процессов.

2. Государственное управление в широком смысле — упорядочивающая *деятельность* всех органов государства.

3. Государственное управление в узком смысле — организующая *деятельность* специальной группы органов — органов исполнительной власти.

4. В современном законодательстве термин «государственное управление» употребляется и в широком, и в узком смысле.

5. Понятие смысла можно определить из контекста. При этом главным является то, к какому виду деятельности относится управленческая деятельность — к основному виду, обусловленному назначением органа, или к вспомогательной, то есть, обслуживающей деятельности.

### **2.3. Государственное управление как область научного знания.**

#### **Государственное управление как учебная дисциплина**

Исторически государственное управление формировалось на основе теоретических концепций и парадигм, а во многом — и запросов науки административного права. Государственное управление признается одним из видов социального управления и управления как такового вообще.

Государственное управление как учебная дисциплина отражает теоретические и методологические основы системного характера деятельности государства, имея свою специфику. В ней синтезируется концептуальный аппарат разных дисциплин: теории государства и права, политологии, управления, психологии управления, социологии, истории, информатики и др. Она представляет собой междисциплинарное обобщение целостных представлений о природе и сущности, формировании и воплощении, масштабности и значимости государственного управления и местного самоуправления, дает объемное видение системы государственного управления в целом.

*Цели данной учебной дисциплины* — всесторонне показать особенности государственного управления; раскрыть его сложную, мультипараметральную системную сущность и диалектику; оценить современные реформы государственного управления в разных странах; выявить взаимосвязи, взаимозависимости, закономерности и факторы, влияющие на эффективность государственного управления как системы.

*Задачи учебной дисциплины* — раскрыть особенности управления как социального явления, показать взаимодействие государства, органов местного самоуправления, предпринимательских структур, некоммерческих и общественных организаций в системном процессе государственной деятельности; охарактеризовать специфику функционирования структурных элементов системы государственного управления (подсистем); помочь обучающимся выработать целостное представление о различных аспектах реализации целей и задач государственного управления, системном характере государственной службы; систематизировать знания, получаемые из других отраслей наук; сформировать навыки организационного мышления и поведения.

Учебный курс государственного управления требует особой систематизации (равно как и упрощения), которая позволяла бы, опираясь на концептуальный аппарат разных дисциплин, выделить особые компоненты этого предмета, найти формы связи и взаимозависимостей, взаимопроникновения между ними, чтобы сформировать эту учебную дисциплину как систему, соответствующую системе самого государственного управления как практической деятельности. Это требование возникает из теоретической посылки о том, что государство, выступая в качестве субъекта управления, придает государственному управлению важнейшее свойство, без которого оно не могло бы состояться, — свойство системности.

Учебная дисциплина «Государственное управление» предполагает изучение следующих элементов теории государственного управления:

- 1) цели и задачи государственного управления;
- 2) соотношение функций управления с другими функциями государственной деятельности;
- 3) взаимодействие органов государственного управления с другими органами государства — парламентом, правительством, судами;
- 4) организация государственного управления и его система;
- 5) роль и назначение человека в государственном управлении (персонал управления).

При этом основными областями изучения государственного управления остаются: публичная служба; руководство и взаимодействие в управлении; бюджет; методы управления; технологии управления; организация, планирование, регулирование; информационные ресурсы и информационные технологии; законодательство.

В учебной дисциплине делается попытка обозначить общие для всех стран изменения, происходящие в системах государственного управления, новые практики, несмотря на существующие различия в традициях управления, культуре и формах реализации государственной власти:

- новая логика государственного управления (децентрализация, делегирование полномочий с уровня министерств, департаментов, агентств на региональный или местный уровни управления);
- переход на контрактную систему трудовых правоотношений;
- освобождение от излишней регламентации;
- внедрение новых технологий в управление персоналом государственной службы (следование административным регламентам, нормализация, приведение трудовых норм на государственной службе в соответствие с существующими практиками в частном секторе, совершенствование системы оплаты труда, ориентированной на результат, стержневые компетенции, карьеропостроение и т.д.);
- управление государственными финансами (бюджетирование, ориентированное на результат; отчетность по методу начислений; снижение транспортных издержек).

### **Контрольные вопросы**

1. Какие основные категории управления вы знаете?
2. В чем сущность государственного управления?
3. В чем кроется особенность государственного управления как учебной дисциплины?
4. Какова природа государственного управления?
5. Чем характеризуется государственное управление как область научного знания?

## Тема 3. Сущность и содержание системы государственного управления

### Перечень рассматриваемых вопросов:

- 3.1. Сущность и содержание системы государственного управления. Принципы построения и функционирования системы государственного управления.
- 3.2. Цели и функции государственного управления.
- 3.3. Формы и методы достижения целей государственного управления.
- 3.4. Качественные и количественные характеристики системы государственного управления.

### 3.1. Сущность и содержание системы государственного управления. Принципы построения и функционирования системы государственного управления

*Система* — это порядок во взаимосвязи определенных действий; объединение организаций с однородными задачами; упорядоченное множество элементов, связанных между собой, образующих некоторое единство. При этом принципиально, что системой может быть названо только такое целое, которое не сводимо к простой совокупности его частей. Целое за счет взаимодействия своих элементов приобретает новые свойства, отсутствующие у его исходных составляющих.

*Существенными характерными чертами любой системы являются:*

1) *открытость внешней среде*. Любая система существует в среде и взаимодействует с ней, реагируя на внешнее воздействие; в этом взаимодействии заключен залог ее успешного приспособления к внешней среде и гомеостаза — способности сохранять некие внутренние параметры, обеспечивающие эффективность функционирования;

2) *элементный состав*. Каждый элемент системы является самодостаточным целым, при этом он тоже может представлять собой систему (система иногда складывается из подсистем). Между системой и каждым ее элементом существует тесная взаимосвязь: каждый элемент существен для системы, а потому при их изменении меняется сама система;

3) *интегативность*. Качества системы определяются взаимодействием элементов; именно в этом ее принципиальное отличие от простых совокупностей не взаимодействующих элементов, которые не представляют собой системы;

4) *изменчивость*. Внутренние противоречия в системе приводят к тому, что она непрестанно развивается, проходит различные периоды — от рождения до гибели. Вечных систем не существует;

5) *функциональность*. Каждая система имеет свою функцию, совершает некоторое постоянное действие;

6) *структурность*. Всякая система имеет структуру, представляющую собой полную совокупность элементов и связей между ними. Именно структура определяет базовые свойства системы и выступает ядром ее самоорганизации;

7) *целесолагание*. Формирование всякой системы происходит с какой-либо целью. Этой цели система пытается достичь в процессе функционирования.

*Способность элементов составлять систему — проявление фундаментального свойства всей реальности, заключающегося в способности к самоорганизации*. В этом отношении система есть следствие существования среди ее исходных элементов синергетического эффекта. Этим же эффектом объясняется и способность системы к саморазвитию под влиянием внешних и внутренних факторов, а также темпоральная конечность ее существования из-за невозможности в определенный момент времени адекватно ответить на обращенный к ней вызов.

Государственное управление может быть эффективным только при наличии свойства системности. Это обусловлено тем, что в нем задействовано множество государственных органов и общественных структур, большое число должностных лиц и иных служащих, миллионы людей.

Системный характер государственного управления заключается в обеспечении единства распорядительного (командно-административного) и партнерского (социально-консолидированного) начал в практике регулирования социальных отношений и процессов.

*В систему государственного управления входят следующие составляющие (подсистемы):*

1) *институциональная* — через утверждение необходимых при решении государственных вопросов социально-экономических, политических и гражданских институтов для распределения властных полномочий;

2) *нормативно-правовая* — через системы норм и законов, которые призваны установить общие правила для регулирования поведения субъектов общественных отношений;

3) *целесолагающая* — через разработку и выбор приоритетных направлений социально-экономического и политического развития путем реализации поддерживаемых большинством программ;

4) *идеологическая* — через формирование общенациональной идеи, призванной консолидировать общество в границах государства;

5) *функциональная* — через разработку и реализацию действий, направленных на поддержку всей хозяйственной инфраструктуры государства в ее ведущих отраслях;

6) *кадровая* — через формирование кадровой политики, позволяющей разработать совокупность принципов, правил и норм при отборе, подборе и расстановке по должностям, переподготовке государственных служащих;

7) *информационно-коммуникативная* — через информационное обеспечение функций государственного управления, что является определяющим фактором обоснованности принимаемого решения; обмен информацией (коммуникацию);

8) *социокультурная* — через функционирование и развитие культуры управления, включающей в себя культуру управленческого мышления и культуру управленческого действия, поведения в процессе реализации функций государственного управления.

Формирование эффективно действующей системы государственного управления требует должной степени организации всех ее подсистем, а в первую очередь институциональной, нормативно-правовой, функциональной и социокультурной.

Система государственного управления базируется на определенных принципах (лат. *principium* — основа, первоначало) — руководящих идеях, основных правилах поведения, в которых выражаются требования к построению, функционированию системы государственного управления, ее структуре и процессу управленческих воздействий.

Система государственного управления, как уже отмечалось, включает в себя несколько подсистем: институциональную, нормативно-правовую, функциональную и др. Эти, также организованные на основе системного подхода, подсистемы строятся на внутрискруктурных принципах, отражающих отдельные параметры государственного управления.

Сказанное позволяет выявить три вида принципов построения и функционирования системы государственного управления:

- *общесистемные (фундаментальные, базисные)*;
- *поэлементные (структурные)*;
- *внутрискруктурные*.

### **3.2. Цели и функции государственного управления**

Построение системы государственного управления начинается с определения его целей. Постулирование целей перед обществом и государством — весьма сложный и трудоемкий процесс, в котором выделяют несколько системообразующих моментов:

1) общественные источники возникновения и фиксации целей государственного управления;

2) субъективная сторона целеполагания;

3) иерархия целей;

4) конструирование «древа» целей (структурирование целей).

Цель в управлении есть желательное для управляющего субъекта состояние управляемого объекта, которого субъект стремится достичь в

процессе управления, своеобразная идеальная модель, продукт создания, конечный результат.

Объективно цели государственного управления начинают формулироваться в зависимости от интересов и потребностей людей, объединенных в государство. Это и является их общественным источником. В таком случае народ становится субъектом формирования целей государственного управления. Однако история дает немало примеров достаточно жесткого навязывания целей «сверху», подхода к человеку не как к цели, а как к средству, с помощью которого власти предрешающие решали выдвигаемые ими же задачи, игнорируя потребности и ценности населения государства (деспотические, тиранические режимы, военные хунты).

В целеполагании всегда присутствует субъективное. Формулирование целей государственного управления осуществляется конкретными субъектами — активно действующими и познающими, обладающими сознанием и волей людьми. Основой для этого является логика развития предметного мира, объективно обусловленные потребности людей и уровень развития производства, экономики, государства. Поэтому в каждом историческом периоде развития государства существуют реальные трудности в обосновании целей, преодоление которых зависит от прогнозов, информационного обеспечения, логической последовательности, планирования, выбора методов достижения целей и т.д.

Цели государственного управления обычно располагаются в строго иерархическом порядке, чтобы можно было определить взаимосвязи и взаимозависимости между ними, четко обозначить приоритеты.

В литературе цели различают:

- *по видам* — стратегические, оперативные, тактические;
- *объему* — общие, частные;
- *результатам* — конечные и промежуточные;
- *времени* — отдаленные, близкие, ограниченные в периоде (пилотные);
- *содержанию* — общественно-политические, социальные, экономические, духовные, производственные, информационные, организационные и т.д.

Конструирование «древа» целей государственного управления с учетом их иерархии — это формирование структуры целей, придание им программного характера, их ориентация на достижение качественных изменений во всей системе государственного управления.

Данный процесс должен отвечать следующим правилам:

- 1) определение стратегических целей, достижение которых повышает качество жизни в обществе, его сохранение и развитие;
- 2) разветвление стратегических целей на отдельные промежуточные цели, формулирующие действия по достижению стратегических целей;



3) определение субординации целей, при которой достижение одной цели служит источником для реализации другой;

4) достижение адекватности целей государственного управления потребностям, интересам, ожиданиям общества;

5) достижение системного целеполагания, целеопределения, целеутверждения, целереализации в системе государственного управления.

«Древо» целей государственного управления образует конкретную систему зависимостей, позволяющую определить роль каждой конкретной цели в ходе ее достижения, разграничить их по степени важности при существующих условиях управленческой деятельности.

Определение и формулирование целей государственного управления должно производиться с учетом комплекса факторов: закономерностей и тенденций общественного развития, исторического опыта, природных и человеческих ресурсов, культурных и национальных традиций, интеллектуального потенциала и т.п.

Цели государственного управления требуют постановки рациональных (т.е. соответствующих имеющимся ресурсам и ситуации) задач, определяемых необходимостью получения максимально возможных результатов при минимальных затратах исходя из ориентиров, заданных органами власти. Четкость определения целей предполагает заинтересованность государственных структур в сохранении стабильности в обществе, соответствии принимаемых решений действующему законодательству, повышении эффективности управления.

Вопрос о целях государственного управления достаточно дискусионен.

С одной стороны, в теории государственного управления можно найти следующие формулировки:

1) цель государственного управления заключается в создании оптимальных условий для достижения определенного состояния общества и государства в соответствии с намеченными перспективами их развития<sup>43</sup>;

2) цель государственного управления состоит в обеспечении безопасности и территориальной целостности страны, развитии социально-экономической системы, достижении духовного и культурного прогресса общества и т.д.

### **3.3. Формы и методы достижения целей государственного управления**

Форма (лат. *forma*) — способ устройства, структура чего-либо, система организации чего-либо, например формы правления, способ существования содержания, неотделимый от него и служащий его выражением.

В государственном управлении формы — это проявления деятельности государственных органов по достижению поставленных целей. Обобщенно выделяют две группы форм: правовые и организационные.

*Правовые формы государственного управления* используются в процессе принятия и реализации управленческих решений и включают в себя следующие действия: подготовку и издание законов и иных нормативных правовых актов, заключение договоров, регистрацию, лицензирование, использование мер административного воздействия. Правовые формы придают государственному управлению «материальную выразимость», способствуют его совершенствованию с точки зрения эффективности реализации его целей и функций<sup>45</sup>.

Применение правовых форм всегда предполагает наступление определенных юридических последствий. Действия субъекта управления при этом носят императивный и формально-определенный характер.

*Организационные формы государственного управления охватывают: принятие управленческих решений (стратегических и тактических), определение путей и средств их реализации, принятие оперативных мер реагирования в кризисных ситуациях. Организационные формы характеризуются гибкостью, предполагают проведение широкого спектра мероприятий. Итогом их применения зачастую является управленческое решение, которое впоследствии приобретает правовую форму.*

*Организационные и правовые формы государственного управления тесно взаимосвязаны и на практике дополняют друг друга. Правовые формы нуждаются в организации осуществления, организационные — имеют правовые последствия.*

Методы управления трактуются как меры, средства субъекта управления, с помощью которых он оказывает целенаправленное воздействие на управляемый объект для достижения поставленной цели.

*Методы государственного управления — это способы воздействия государственных органов на управляемые объекты с целью реализации публичных функций в пределах их компетенции в установленном порядке.*

Через методы государственного управления непосредственно осуществляются его функции, достигаются его цели, решаются задачи.

Методы государственного управления делятся на две основные группы: методы функционирования органов государственной власти и методы обеспечения реализации целей и функций государственного управления.

1. *Методы функционирования органов государственной власти* непосредственно связаны с реализацией целей и задач государственного управления. Они содержат механизмы взаимодействия субъекта и объекта государственного управления и реализации компетенции органов управления для решения задач в соответствии с их полномочиями. По характеру воздействия на объект управления они делятся на методы прямого и косвенного регулирующего воздействия.

*2. Методы обеспечения реализации целей и функций государственного управления* отличаются значительным разнообразием и могут быть структурированы. В распоряжении практически каждого государства имеется весь арсенал названных инструментов, которые в тех или иных пропорциях и комбинациях используются в зависимости от конкретной ситуации (стабильная обстановка в стране, кризис, война и т.д.), типа политического режима и фазы его развития (становление, воспроизводство, трансформация). В любом случае методы государственного управления подвергаются пересмотру, модернизируются, изменяются.

### **3.4. Качественные и количественные характеристики системы государственного управления**

Эффективность социальных систем — многосоставное и многоаспектное явление, поэтому установить общеупотребительные критерии определения эффективности в данном случае системы государственного управления весьма затруднительно. Критерий — это признак, на основании которого производится оценка, определение или классификация чего-либо; мерило оценки. Действительно, критерии установления эффективности — это признаки проявления системы государственного управления, анализ которых позволяет определить ее уровень и качество.

Описанию эффективности государственного управления, как и собственно управления, посвящено множество научных работ, при этом в каждой отрасли научного знания проблема эффективности понимается по-своему.

Например, с экономической точки зрения достижение эффективности можно определить как создание механизма управления издержками или соотношением затрат на выпуск единицы товара (услуги). Подобный подход распространен и в управлении: эффективность трактуется как производная от издержек при достижении целей (на уровне организаций, управленческих команд, персональном и интерперсональном уровнях). Однако в теории управления эффективность — это результативность процесса управления (ресурсная, целевая, психологическая и др.), которую характеризуют действенность системы управления, ее автономность, степень организованности и самоуправления, гибкость, адаптивность, сплоченность коллектива и т.п.

При оценке эффективности социальных систем используются сложные группы показателей. Например, в теориях групповой политики основными факторами, определяющими эффективность группового взаимодействия, являются: внешняя среда; тип задачи, поставленной перед группой; численность группы; руководство группой; взаимодействия между членами группы; мотивация в группе; технология принятия решений.

Применительно к государственному управлению, которое носит социальный характер, целесообразно рассматривать критерии не экономической, а

именно социальной эффективности, раскрывающие результаты функционирования системы государственного управления. Социальный эффект, на который должно быть ориентировано государственное управление, — удовлетворение потребностей общества и динамичное развитие государства. Результат государственного управления может быть экономическим, социальным, политическим, социально-психологическим и т.п.

Исследователи называют следующие наиболее применимые критерии выявления общей социальной эффективности управления:

1) уровень производительности труда, соотносимый с мировыми параметрами по его соответствующим видам;

2) темпы и масштабы прироста национального богатства, исчисляемые по методике ООН;

3) уровень благосостояния жизни людей в расчете на душу населения с разбивкой доходов различных категорий, а также в сравнении со стандартами развитых стран;

4) упорядоченность, безопасность и надежность общественных отношений, их воспроизводство с нарастающим позитивным результатом.

В конечном счете эффективность системы государственного управления в демократическом обществе сопряжена с повышением качества жизни человека. Такой результат может рассматриваться как основной признак социальной эффективности управления.

Технические и информационные составляющие современной человеческой цивилизации объективно приводят к глобализации и утверждению надгосударственных форм информационного, экономического и других видов контроля.

*Показатель государственного управления (Governance Research Indicator Country Snapshot, GRICS)* — эту методику оценки качества государственного управления, которая содержит стандартные индикаторы, позволяющие определить уровень развития разных стран, провести их сравнение, предложил Институт Всемирного банка. Если критерий — мерило оценки, то показатели — его количественная определенность. Согласно этой методике качество государственного управления характеризуют шесть основных индексов:

1) право голоса и подотчетность. С его помощью измеряются различные аспекты политических процессов, гражданских свобод и политических прав. Оценке подвергаются степень возможности участия граждан в выборе правительства, степень независимости прессы;

2) политическая стабильность и отсутствие насилия. Это группа показателей, определяющих вероятность дестабилизации правительства и вынужденной его отставки в результате применения насилия (включая терроризм и насилие внутри страны). Данный индекс отражает, насколько качество государственного управления может обусловить необходимость резких перемен,

смену политического курса, подрыв возможности мирных выборов управляющих структур гражданами;

3) эффективность правительства. По этому индикатору оценивается качество государственных услуг, качество бюрократии, компетенция государственных служащих, уровень независимости государственной службы от политического давления, уровень доверия к политике, проводимой правительством;

4) качество законодательства. С помощью этого индекса измеряются такие противоречащие рыночной экономике меры, как контроль уровня цен, неадекватный контроль банков, чрезмерное регулирование международной торговли и развития бизнеса;

5) верховенство закона. Измеряется уровень доверия граждан к законам общества и приверженность их исполнению. Индекс включает в себя показатели отношения граждан к преступлению, эффективности и предсказуемости законодательной системы, приверженности к контрактной системе;

6) контроль коррупции. Показатель отражает восприятие коррупции в обществе, при этом коррупция понимается как использование общественной власти с целью извлечения частной выгоды. Индекс учитывает разные стороны явления — от частоты «дополнительной платы за то, чтобы работа была сделана» до влияния коррупции на развитие бизнеса, а также существования «большой коррупции» на высоком политическом уровне и участия в ней элит.

Таким образом, показатель государственного управления отражает комбинацию ответов на вопросы о качестве государственного управления и строится на основе нескольких сотен переменных. По каждому из шести приведенных индексов дается балльная оценка на основе измерения данных из большого числа вторичных источников, а также целевых исследований и измерений восприятия, проводимых компаниями, занимающимися оценкой рисков, Институтом Европейского университета, высшими учебными заведениями, агентствами по изучению общественного мнения и т.д. Данная методика позволяет оценивать все государственное управление в комплексе, выборочно отслеживать лишь отдельные его аспекты в зависимости от потребностей и назначения оценки.

### **Контрольные вопросы**

1. Каковы принципы построения системы государственного управления?
2. В чем заключается цель государственного управления?
3. Какие вы знаете методы достижения целей государственного управления?
4. Какие вы знаете формы государственного управления?
5. В чем заключаются качественные и количественные характеристики системы государственного управления?

## Тема 4. Система государственных органов

### Перечень рассматриваемых вопросов:

- 4.1. Система государственных органов (институциональная подсистема).
- 4.2. Нормативные правовые основания государственного управления (нормативная правовая подсистема).
- 4.3. Информационные ресурсы системы государственного управления (информационно-коммуникативная подсистема).
- 4.4. Человеческий потенциал системы государственного управления (кадровая подсистема).
- 4.5. Корпоративная культура в системе государственного управления (социокультурная подсистема).

### 4.1. Система государственных органов (институциональная подсистема)

Основным элементом воздействия государственного управления на общество является *государственный орган* — *составная часть государственного аппарата, имеющая в соответствии с законом собственную структуру, определенные властные полномочия по управлению конкретной сферой общественной жизни, исполнение которых обеспечивается принудительной силой государства*. Совокупность государственных органов, осуществляющих практическую работу по реализации задач и функций государства, образует целостный иерархический комплекс, называемый *государственным аппаратом* или *институциональной подсистемой государственного управления*.

Понятие института (лат. *institutum* — установление, учреждение) послужило основой для развития одного из направлений западной науки государства и права — институционализма. С точки зрения институционализма при рассмотрении проблем общества, государства и права системообразующей следует считать «институцию», под которой понимается любое устойчивое объединение людей (государство, хартия, профсоюз, церковь, семья и т.д.) для достижения определенной цели. При таком подходе государство является хотя и важной, но лишь одной из многих институций, осуществляющих политическую власть, а право, создаваемое государством, — лишь одним из многих прав, так как каждая институция имеет свое право.

При рассмотрении основных структурных элементов системы государственного управления целесообразно употреблять термин «институциональная подсистема», означающий совокупность и связи институций — государственных органов исполнительной власти и управления, которые во взаимодействии друг с другом и в сотрудничестве с институтами гражданского общества реализуют государственно-управляющее воздействие с целью исполнения законов.

Образование государственного органа осуществляется на правовой, законодательной основе, что позволяет ему после издания законодательного акта получить соответствующий правовой статус. Государственный орган всегда наделяется государственно-властными полномочиями, с помощью которых регулируются его связи и взаимодействия как в институциональной подсистеме, так и с обществом, зарубежными органами государственной власти и другими структурами.

Государственный орган есть самостоятельный элемент государственного аппарата, который наделен властными полномочиями, в том числе возможностью принуждения, необходимой компетенцией и юридическими обязанностями.

Свою компетенцию (государственно-властные полномочия) государственные органы реализуют в следующих формах:

издание нормативных правовых актов; принятие правоприменительных актов;

организационная деятельность.

Выделяются следующие *признаки государственного органа*:

- 1) он имеет государственно-властные полномочия;
- 2) принимает решения, обязательные для исполнения;
- 3) обладает мерами государственного принуждения;
- 4) формируется в порядке, установленном законом;
- 5) действует в пределах предоставленной ему компетенции;
- 6) имеет установленное строение.

Через совокупность государственных органов исполнительной власти и управления государство имеет возможность оказывать государственно-управляющее воздействие на общество, получать обратную связь — информацию о состоянии объектов управления, их реакции на управляющее воздействие, принимать адекватные меры по приведению системы государственного управления в наиболее эффективное состояние.

Государственная власть не совпадает непосредственно с населением и осуществляется особым — государственным — аппаратом, который объединяет все государственные органы, а также армию, разведку, принудительные учреждения.

Государственный аппарат как совокупность исполнительных (административных) органов государственной власти и государственного управления выполняет повседневную работу по управлению государством.

В узком смысле под ним понимают только высшие органы государственной власти (законодательной, исполнительной, судебной).

Наиболее объемной частью государственного аппарата являются органы исполнительной власти, где сосредоточены практически вся управленческая информация и важнейшие средства государственного принуждения. Эффективный государственный аппарат должен обладать свойствами самоорганизации и самосинхронизации — условиями четкости функциониро-

вания системы государственного управления при создании целостного информационного процесса.

Государственный аппарат принадлежит к числу сложных самоуправляемых систем, представляет собой целостное полиструктурное образование. В нем различают несколько основных типов структурных единиц: аппарат ведомства; аппарат ведомственного подразделения; региональный аппарат; орган государственного управления; администрация учреждения; структурное подразделение администрации учреждения; должность. Каждая структурная единица государственного аппарата — это его самоуправляемая, автономная, имеющая собственную компетенцию организационно оформленная часть, существование которой предопределено нормативно-правовыми основаниями.

Тип организационной структуры в этом случае обусловлен характером власти и подчинения, что выражается в специфике и объеме полномочий и ответственности. Исполнительная власть имеет четкую вертикаль, обеспечивающую прохождение управленческой информации, включая ее директивную составляющую, сверху донизу, по всей иерархии исполнительных органов государственной власти. Структуры министерств, агентств, служб, департаментов всегда линейны, межведомственные структуры всегда, а внутриведомственные — часто являются функциональными.

#### **4.2. Нормативные правовые основания государственного управления (нормативная правовая подсистема)**

Государственное управление представляет собой сферу правоотношений, которые складываются между государством и обществом, органами государственной власти, их должностными лицами, государственными служащими и гражданами, их организациями при взаимодействии по поводу осуществления государственной власти и управления делами общества и государства.

Со времен Древнего Рима право (*jus*) в широком смысле — не просто совокупность национальных законов, обязательных для граждан государства, а социальное явление, основанное на представлениях людей о своих общих потребностях, интересах и воле, совпадающих идеалах и ценностях, гуманизме и справедливости, нужном и желаемом, важном и должном в частном и общественном поведении.

Система государственного управления имеет в своем составе такой сложный элемент, как *нормативно-правовая подсистема* — совокупность норм права, которые реализуются институциональной подсистемой в управленческой деятельности.

Нормы права как общие правила поведения устанавливаются или санкционируются государственной властью и поддерживаются ее принудительной силой.



Различают нормы моральные и нормы права. *Норма моральная — форма нравственных требований, регулирующих поведение людей посредством общих предписаний и запретов, распространяющихся на однотипные поступки. Норма права — установленное государством общее правило поведения, регулирующее общественные отношения.*

*В отличие от норм права, нормы моральные санкционируются не властью государства, а силой обычая и общественного мнения; формируются в нравственном сознании общества стихийно, а не в результате специально изданного кем-либо закона.*

*Между нормами морали и нормами права существуют важные различия:*

- 1) нормы морали возникают раньше, чем нормы права;
- 2) нормы морали существуют только в общественном сознании, сознании людей, а нормы права закрепляются в специальных нормативных актах и образуют единую систему;
- 3) нормы права имеют строго определенное время действия, вводятся и упраздняются в конкретные сроки, а нормы морали складываются в общественном сознании и изживаются из него постепенно;
- 4) нормы морали обеспечиваются силой общественного мнения, а нормы права — принуждающей мощью государственного аппарата через юридические санкции;
- 5) по отношению к человеку право выступает в качестве предоставляющей возможности, а мораль — в качестве налагающей обязательства.

Существуют отношения, которые могут регулироваться только нормами морали.

Сами по себе нормы морали еще не могут быть для человека достаточным руководством к действию; в силу своей абстрактной всеобщности они не предусматривают возможных исключений, связанных с особыми обстоятельствами. Поэтому вопрос о применении тех или иных норм морали в конкретных ситуациях должен решаться на основе более общих по содержанию и одновременно более конкретных нравственных принципов.

В нормах права мораль как регулятор сферы должного обращается к сущему и получает возможность частичной реализации в нем.

Таким образом, мораль и право выступают как два взаимосвязанных феномена: *мораль — совокупность норм, существующих в обществе и регулирующих отношения между его составными частями; право — система особых правил поведения (юридических норм), выражающих официально признанную волю гражданского общества, направленную на создание в общественных отношениях порядка, позволяющего согласованно реализовывать основные интересы субъектов социальной жизни.*

Нормы права нормативны, унифицированы, общеобязательны, формально разделены, системны, гарантированы государством и носят государственно-властный характер.

*Нормы права по различным критериям подразделяются на следующие виды:*

-*регулятивные* (содержащие правила нормальной деятельности: уполномочивающие, обязывающие, запрещающие), *охранительные* (защищающие урегулированные правом отношения) и *специализированные* (закрепляющие юридические понятия и определения);

-*материальные* (определяющие права и обязанности) и *процессуальные* (закрепляющие процедуры осуществления этих прав);

-*диспозитивные, императивные, поощрительные, рекомендательные, дискреционные;*

- *постоянные, временные.*

Иерархия норм права отражает иерархию принимавших их органов.

Появление права связано с тем, что моральная регуляция не смогла обеспечить гармоничное функционирование общества: сила общественного мнения во многих случаях оказалась недостаточным сдерживающим моментом. Возникла потребность в создании аппарата принуждения, призванного силовым способом гарантировать соблюдение некоторой совокупности моральных норм, необходимой для сохранения целостности социума. Первоначально право не представляло собой системы, а являлось скорее совокупностью отдельных норм морали, но со становлением демократического общества (впервые это произошло в Древней Греции и Древнем Риме) оно постепенно стало инструментом, не только ограничивающим поведение людей, но и защищающим их права, что требовало устранения из него двусмысленностей и противоречий. Этот процесс и сделал право системным (римское право до сих пор считается образцом системности).

В правовую систему кроме самих правовых норм входят субъекты права, правовые отношения и правовая культура.

*Субъект права* — лицо (физическое или юридическое), обладающее по закону способностью иметь и осуществлять непосредственно или через представителя права и юридические обязанности (т.е. правосубъектностью). Субъект права — необходимый элемент правоотношений во всех отраслях права, хотя в каждой из них его положение имеет определенную специфику. Так, в гражданских правоотношениях граждане, иностранные граждане и лица без гражданства выступают как физические лица; коммерческие и некоммерческие организации — как юридические лица; третий вид субъектов гражданских правоотношений составляют государство, государственные и муниципальные образования. В административных правоотношениях субъектами права явля-

ются в основном государственные органы, должностные лица, граждане и лишь в некоторых случаях — организации (юридические лица). Признавая какое-либо лицо или образование субъектом права, закон закрепляет его правовой статус, характеризующий его положение по отношению к государству, государственным органам, другим лицам.

От субъекта права неотделимы понятия «правоспособность», «дееспособность», «деликтоспособность». *Правоспособность* — это предусмотренная нормами права способность лица иметь субъективные права и юридические обязанности. *Дееспособность* — это предусмотренная нормами права правоспособность и юридическая возможность лица своими действиями приобретать права и обязанности, осуществлять и исполнять их. *Деликтоспособность* — это возможность лица самостоятельно отвечать за совершенные им правонарушения.

### **4.3. Информационные ресурсы системы государственного управления (информационно-коммуникативная подсистема)**

Изменение человеком окружающего мира влечет за собой развитие информационного пространства. На каждом этапе развития накапливается информация первого порядка — опыт деятельности человека, а также информация второго порядка — сведения об опыте обработки и переработки информации.

Древний феномен «информация» (лат. *informatio* — ознакомление, разъяснение, изложение) трактовался по-разному по мере развития человечества. Так, первоначально под информацией понимались сведения, передаваемые людьми устным, письменным или другим способом. Сегодня информацию воспринимают как общий объем знаний об окружающей действительности, включенных в коммуникативный процесс. В системе государственного управления информация оценивается в зависимости от ее влияния на процесс принятия решений. Чтобы получать полезную информацию, пополняющую знания, необходимо анализировать факты, обрабатывать количественные и качественные сведения, ориентироваться в информационной среде.

Под *информационной средой* понимается сфера деятельности, связанная с созданием, распространением, преобразованием и потреблением информации в государстве и обществе. Исходя из особенностей информации как объекта права и действий субъектов по ее поводу информационная сфера разделяется на три предметные области: создания и распространения исходной и производной документированной информации; формирования информационных ресурсов; потребления информации.

В предметной области создания и распространения исходной и производной документированной информации действуют субъекты-производители

информации (граждане и их объединения, ученые и специалисты, организации, органы государственной власти и др.). Их отношения регулируются законодательством о производстве и распространении информации, выступающим составной частью информационного законодательства, в которое входят конституционные, информационные правовые нормы, специальные законодательные и иные правовые нормы.

Система государственного управления всегда испытывает информационную потребность, которая отражает намеченные (заданные) цели и однозначно определяемые этим задачи. Она выражается составом и содержанием информации, необходимой и достаточной для целей управления, которая в самом общем виде характеризуется как информация о фактическом и желаемом состояниях объекта управления. Для удовлетворения информационной потребности системе государственного управления нужны информационные ресурсы.

*Информационные ресурсы* — это:

1) информация, зафиксированная на материальных носителях и хранимая в информационных системах (библиотеках, архивах, хранилищах, фондах, банках данных, системах знаний и т.п.);

2) документы и массивы документов в информационных системах;

3) продукт деятельности наиболее квалифицированной части общества.

Информационный ресурс может принадлежать одному человеку, группе лиц, организации, государственному органу, городу, стране, миру.

В предметной области формирования информационных ресурсов, подготовки информационных продуктов и предоставления информационных услуг сосредоточена ретроспективная документированная информация в форме информационных ресурсов. Основными объектами правового регулирования здесь выступают массивы документированной информации (данных) и распространение информации из этих массивов в разных видах и формах. Субъектами правового регулирования в этой области являются государство, органы государственной власти, другие юридические и физические лица — собственники и владельцы информационных ресурсов и информационных продуктов.

Информационные ресурсы первых двух информационных областей можно классифицировать:

- по специфике их источника, области или сферы создания, возникновения (естественные, производственные, социально-экономические, правовые, социальные, культурные и др.);

- результатам научно-исследовательской, любой творческой (интеллектуальной) деятельности (открытия, прогнозы в различных социальных, экономических и природных процессах);

- видам (политические, экономические, геологические, картографические, правовые и др.);

- режиму доступа (открытые и ограниченного доступа);

- форме присутствия в виртуальном образовательном пространстве (электронные, алгоритмы, программы, стандарты, технологии и т.д.);

- составу отраслей экономической деятельности (ОКОНХ);

- видам производимой продукции и деятельности (ОКП; ОКД);

- объектам интеллектуального творчества (классификация Всемирной организации интеллектуальной собственности) в пределах авторского права и смешанных прав, а также объектов промышленной (патентной) собственности.

В системе государственного управления для принятия решений значимы мировые информационные ресурсы, которые в условиях глобализации стали подразделяться на три сектора: деловая; научно-техническая и специальная; массовая потребительская информация.

В сектор *деловой информации* выделяются:

- биржевая и финансовая информация: о котировках ценных бумаг, валютных курсах, учетных ставках, рынках товаров и капиталов;

- статистическая информация: числовая экономическая, демографическая, социальная информация в виде рядов динамики, прогнозных моделей и оценок, предоставляемая органами государственной власти, муниципальными образованиями, а также организациями, занятыми исследованиями, разработками и консалтингом;

- коммерческая информация: о компаниях, корпорациях, организациях, направлениях их работы, финансовом состоянии, ценах на продукцию и услуги, связях, сделках, руководителях;

- деловые новости в области экономики и хозяйственной деятельности.

Сектор *научно-технической и специальной информации* включает документальную библиографическую, реферативную и полнотекстовую информацию о фундаментальных и прикладных исследованиях, а также профессиональную информацию для специалистов.

Сектор *массовой потребительской информации* содержит новости и справочную информацию, потребительскую и развлекательную информацию (погода, расписание движения транспорта, покупки и продажи, рабочие места и т.д.).

В предметной области потребления информации реализуется право граждан на ее поиск, получение и использование. Основным объектом правового регулирования в этой сфере выступает любая информация, которая может быть затребована и получена каждым из предметных областей создания и распространения информации или формирования и использования информационных ресурсов. Поэтому здесь самостоятельное значение имеет *классификация информационных ресурсов по сферам их потребления, использования*.

- по интересам потребителей (получение образования, профессиональная подготовка лица, производственная, научная или иная общественно-полезная деятельность);

- в соответствии с потребностями субъектов, использующих уже накопленные информационные ресурсы (общие и специализированные библиотеки, архивы, различные фонды информации);

- по функциям (информативные, развивающие, коммуникативные);

- ключевым идеям, влияющим на современное развитие организаций и государств (управление знаниями, виртуальные предприятия, реинжиниринг, аутсорсинг, организационное обучение, инновации, самоадаптирующиеся системы, электронная коммерция, информационные порталы и т.д.).

В системе государственного управления информационные ресурсы объединяются в информационные потоки, что влияет на создание единых баз данных, которые становятся доступными не только органам государственной власти, но и в значительной мере гражданам и хозяйствующим субъектам через интернет-сайты и порталы. Это позволяет достичь эффективности функционирования информационно-коммуникативной подсистемы.

#### **4.4. Человеческий потенциал системы государственного управления (кадровая подсистема)**

В структуре человеческого потенциала выделяются два уровня: *базовый*, куда входят физическое, психическое, социальное здоровье, и *деятельностный*, включающий физиологический, психологический, интеллектуальный, социальный и культурный потенциал. Государственные органы могут эффективно функционировать только при обеспеченности качественным персоналом, который привлекается из общества.

Государство обладает широкими возможностями воссоздания и развития человеческого потенциала, несет ответственность за создание и поддержание благоприятных условий жизнедеятельности человека.

Необходимо иметь в виду, что государство — единственный субъект, формирующий кадровую политику, поэтому оно несет ответственность за привлечение, развитие и рациональное использование человеческого потенциала в системе государственного управления и хозяйствующих субъектах государственной формы собственности. В любом обществе существует категория людей, которые, обладая запасом способностей, знаний, навыков и мотивов, привлекаются после специальной подготовки к профессиональной деятельности по реализации функций государственного управления на должностях государственной службы.

Как отмечают специалисты, в числе особенностей приложения их способностей, знаний и навыков можно выделить следующие.

1. Ими выполняется труд, который выражается в обосновании целей и направлений общественного развития, конкретной организации и регулирования жизнедеятельности общества (публичных отношений), поведения и деятельности миллионов людей (упорядочение частных взаимосвязей).

2. Это труд интеллектуальный, психологически насыщенный, очень ответственный, состоящий в основном в осмыслении и продуцировании сложнейшей управленческой информации и воздействия на людей.

3. Во всех их усилиях имплицитно проявляется (подразумевается) государственная власть, придающая этим усилиям авторитет и должную гарантию.

4. Научные знания, искусство и опыт таких людей не создают непосредственно потребительские ценности и не удовлетворяют индивидуально-личностные потребности, но формируют особый духовно-материальный продукт, обеспечивающий рациональность, гармоничность и эффективность общественных отношений, явлений и процессов.

5. Труд, выполняемый государственными служащими и другими субъектами государственного управления, является высокопрофессиональным.

Привлечение человеческого потенциала в систему государственного управления — длительный процесс, осуществляемый через механизм кадровой политики.

*Под кадровой политикой на государственной службе понимается последовательная деятельность государства по формированию требований к государственным служащим, их подбору, подготовке и рациональному использованию с учетом состояния и перспектив развития государственного аппарата, прогнозов качественной и количественной потребности в кадрах государственных служащих.*

*Государство как единственный работодатель государственных служащих предъявляет необходимые требования к их квалификации и способностям, поведению на службе и вне ее, включая вопросы служебной этики, отношение к политике, качеству исполнения ими обязанностей в соответствии с государственными должностями.*

Главной целью кадровой политики на государственной службе является формирование такого человеческого потенциала, который в профессиональном и культурном отношении позволял бы обеспечивать эффективное функционирование и совершенствование деятельности государственного аппарата в динамично изменяющейся среде.

Механизм (гр. *mechane* — машина, система) применительно к предмету кадровой политики на государственной службе — это конкретная система управления всеми кадровыми процессами на государственной службе, посредством которой реализуются интересы государственной службы и ее работников.

#### 4.5. Корпоративная культура в системе государственного управления (социокультурная подсистема)

Важным элементом профессионального развития государственных служащих, формирования у них ценностных ориентаций, нравственно-этических взаимоотношений в коллективе является корпоративная культура.

Термин «корпорация» используют всякий раз, когда хотят подчеркнуть, что организация рассматривается как единое целое. Действительно, корпорация (лат. *corporatio* — объединение) есть совокупность лиц, объединившихся для достижения общих целей, осуществления совместной деятельности и образующих самостоятельный субъект права — юридическое лицо<sup>63</sup>. При таких интегративных формах совместного труда выделяется один важный признак — профессионализм сообщества, который присутствует и в системе государственного управления.

Если управление является способом сознательного регулирования отношений между людьми и одновременно поиском сохранения и развития их жизнедеятельности, то корпоративная культура — это качество управленческих отношений, осуществляемых на профессиональной основе. Поэтому корпоративную культуру как социокультурную подсистему можно рассматривать в виде матрицы, содержащей множество ментальных схем, указателей к представлениям, разделяемым государственными служащими в процессе достижения ими качественных показателей государственного управления.

Принципиально важно при рассмотрении корпоративной культуры в системе государственного управления коснуться содержания самого понятия «культура» (лат. *cultura* — возделывание, обработка, воспитание, образование, развитие, почитание). Культура — феномен, рожденный незавершенностью, открытостью человеческой природы, развертыванием творческой деятельности человека, направленной на поиск сакрального смысла бытия.

Этимологически понятие «культура» восходит к античности, когда оно применялось для характеристики определенных исторических эпох, конкретных обществ, народностей и наций. В античном сознании культура отождествлялась с образованностью. У Платона культура означала руководство к изменению всего человека в его существе.

В рамках теоцентризма это понятие выражало способность человека раскрыть свой творческий потенциал в любви к Богу. В эпоху Возрождения в рамках антропоцентрической установки воскрешается античное представление о культуре, это понятие выражает прежде всего активное творческое начало в человеке, который тяготеет к гармоничному возвышенному развитию души и тела.

В современном значении слово «культура» стало употребляться в XVII в. и расцвело в менталитете эпохи Просвещения, хотя в качестве самостоятельного



понятия появилось в трудах немецкого юриста и историографа С. Пуфендорфа.

Очевидно, что все многообразие трактовок понятия «культура» отражает глубину и неизмеримость человеческого бытия. Культура рассматривается и как сфера духовной жизни людей, и как предметные результаты человеческой деятельности (механизмы, машины, сооружения, результаты познания, произведения искусства, нормы морали, управления, права и т.д.), а также человеческие силы и способности, реализуемые в деятельности (знания, умения, навыки, способы и формы коммуникаций). Эти определения включают в себя множество элементов, смыслов и уровней культуры. Поэтому существуют и специфические подходы к осмыслению природы культуры: философско-антропологический, философско-исторический, социологический и др.

Наличие многих объяснений и определений культуры закономерно: практически во всех отраслях знаний предметом изучения являются те или иные аспекты культуры. Не составляет исключение и наука управления, которая с позиций системного и ситуативного подходов рассматривает многообразие культуры по видам в зависимости от наиболее характерного признака различия.

Для корпоративной культуры таким признаком является сфера управления и уровень действий в процессе управления. В сфере управления — это корпоративная культура органов государственной власти.

Уровень действий в процессе управления здесь высший — обеспечение государственной власти и престижа государственной службы. Культура есть зеркальное отражение власти. Власть формулирует объект, называемый организацией, и дробит его на части (структурные подразделения); культура же связывает совокупность индивидов в единую сущность под названием «организация», помогая каждому избрать тот тип поведения, который позволит быстрее удовлетворить его интересы и потребности.

Подразумеваемая идея культуры — объединение, власти — овладение. Соответственно культуру интересует всеобщая польза, а власть — прежде всего собственная выгода. Власть выступает в виде управления, управление — в виде власти. Управление является средством, при помощи которого целенаправленное воздействие власти из возможности превращается в действительность. Культура, которая держится на традициях, ритуалах, обычаях, образах, а в целом — на памяти, связи поколений, выступает здесь инструментом социального единства.

Государственная служба — особый вид социальной деятельности, которая ограничивает самореализацию человека регламентируемыми и контролируемыми моделями поведения вследствие того, что правовая регуляция дополняется этической: от государственных служащих ждут гражданской и социальной ответственности в силу их статуса представителей государства в обществе.

Специфическим способом достижения цели государственной службы является не только использование властных полномочий, но и формирование социокультурного климата в органах государственной власти, гуманистического менталитета как стереотипов, проявляющихся на иррациональном уровне. Это основа основ корпоративной культуры. Существование государственного служащего в меньшей степени зависит от его уровня жизни и свободы, чем от тех моральных и нравственных ценностей, на которых строятся отношения в системе государственного управления.

### **Контрольные вопросы**

1. Расскажите о системе государственных органов?
2. Что подразумевается под нормативными правовыми основаниями государственного управления?
3. Что подразумевается под информационными ресурсами системы государственного управления?
4. Что подразумевается под человеческим потенциалом системы государственного управления?
5. Что подразумевается корпоративной культурой в системе государственного управления?

## **Тема 5. Государственное управление и формы государственного устройства**

### **Перечень рассматриваемых вопросов:**

- 5.1. Специфика государственного управления в унитарном государстве и федерации.
- 5.2. Особые формы межгосударственного взаимодействия: империя, уния. Объединение государств.
- 5.3. Современные формы межгосударственного сотрудничества.
- 5.4. Административно-территориальное деление.
- 5.5. Разделение функций по уровням публичной власти и управления в унитарном государстве.
- 5.6. Полномочия центрального и регионального уровней власти в федеративном государстве. Системная природа федерализма.
- 5.7. Современные тенденции развития форм государственного устройства в контексте совершенствования систем государственного управления.

### **5.1. Специфика государственного управления в унитарном государстве и федерации**

Термин «форма государственного устройства» используется при характеристике территориальной организации государства, формирования системы государственного управления, организации государственной власти между центром и составляющими это государство частями. Этот термин имеет разные значения в обыденной речи, политической литературе, юридических исследованиях. В первых двух случаях ему обычно придается широкий смысл: речь идет о государственном, а иногда и общественном строе в целом. В юридической литературе имеется в виду лишь устройство территории государства, соотношение государства как целого с его составными частями.

С целью избежать многозначности и неодинакового истолкования данный термин часто заменяется другими: «организация публичной власти», «национально-государственное устройство», «национально-территориальное устройство», «административно-территориальное устройство», «политико-территориальная организация государства», «территориальное устройство». Однако перечисленные понятия могут полностью подменить термин «форма государственного устройства», так как либо значительно расширяют его изначальный смысл, либо, наоборот, сужают его.

*Форма государственного устройства — это совокупность способов устройства государственной власти применительно к территории, внутреннее деление государства на части, взаимоотношения между этими частями, взаимодействие центра и частей.*

Это понятие позволяет выявить ряд важных признаков изучаемого феномена: во-первых, форма государственного устройства отражает только внутреннюю территориальную организацию власти в стране; во-вторых, охватывает лишь государственную власть и не имеет отношения к местному самоуправлению; в-третьих, характеризует взаимоотношения государства и его составных частей, выраженные в степени централизации власти и порядке разграничения компетенции.

Большинство исследователей сходятся во мнении, что при анализе формы государственного устройства следует учитывать формы правления, политический режим и признаки государственного устройства. *Форма правления* характеризует систему организации государственной власти и основы структурирования государственного аппарата, *политический режим* — взаимоотношения общества и государства, а *государственное устройство* — территориальные аспекты государственного устройства в стране. Из-за отсутствия достаточно аргументированной альтернативы под «государственным устройством» в юридической литературе понимается только устройство территории государства, способ соотношения государства как целого с его основными частями.

Форма государственного устройства показывает:

- из каких частей состоит структура государства;
- каково правовое положение этих частей;
- как строятся отношения между центральными и региональными государственными органами;
- в какой государственной форме выражаются интересы каждой нации, народности, проживающих на территории данного государства.

По форме государственного устройства все государства ранее подразделялись на три основные группы: федеративные, конфедеративные и унитарные. Практика государственного управления в XXI в. существенно уточняет и дополняет эту типологию.

Федеративные государства трансформируются, становятся все более разнообразными, приобретают новые черты, не свойственные классическим федерациям. В современных федеративных государствах идея государственного единства преобладает над идеей союза, что позволяет говорить об унитарной федерации, где формальный федерализм прикрывает полновластие федерального центра и преимущественно хозяйственные и исполнительные функции органов государственной власти субъектов федерации. Конфедерации постепенно уходят в историю, так как в современном мире такой формы объединения государств в чистом виде не существует.

Унитарные государства существенно меняются за счет внутренней дифференциации (различий в степени централизации, наличия или отсутствия автономных

территориальных образований и т.д.). Появляются новые формы территориальной организации публичной власти: от надгосударственных образований (Европейский союз) до регионализированных государств (государства автономий).

Последнюю форму государственного устройства, реализованную на практике в Италии и Испании, рассматривают как компромисс между федеральным и унитарным устройством. С точки зрения унитаризма регионализированное государство — абсолютизация автономий, которые в унитарных государствах существуют как исключения из общего правила. Все административно-территориальные единицы приобретают статус автономий: наделяются самостоятельными полномочиями в различных сферах и правом на исключительность по отношению к соседним территориям. Такое государство фактически и является федерацией, маскирующейся под унитарное государство путем сохранения унитаристских деклараций в конституции. Вместе с тем эта скрытая федерация асимметрична, поскольку набор прав, полномочий и привилегий у каждой территории строго индивидуален.

Государственная власть в регионализированных государствах формально едина, но издание правовых актов в автономиях происходит по согласованию или с обязательным утверждением центральными органами власти, равно как и утверждение статусов.

Таким образом, государства в современном мире различаются скорее конкретными параметрами, чем принадлежностью к каким-либо общим типам.

Кроме регионализированных государств и стран с федеральным государственным устройством выделяют еще два типа сложных в политико-территориальном смысле государственных конструкций: империю и унию. Что касается межгосударственных союзов как специфической формы государственного устройства, то исследователи определяют их природу как договорную с признаками конфедерации.

И, тем не менее, форма государственного устройства позволяет определить систему государственного управления и модель организации государственной власти в стране.

Проблема внутренней территориальной организации власти всегда стоит перед государственно организованным обществом, поскольку для государства актуальны понятия границ власти, пределов его полномочий. Государственная власть имеет территориально распределенный характер, что обуславливает существование государственного регионального управления. Государственное устройство, состоящее в распределении власти по вертикали, призвано сближать власть и человека, давать возможность каждому гражданину активно участвовать в процессах государственного управления.

Наиболее простой формой государственного устройства остается *унитарное государство* — *простое по составу, единое, цельное государственное*

*образование, состоящее из административно-территориальных единиц (департаменты, провинции, округа, области и т.д.), не имеющих каких-либо суверенных прав и подчиняющихся центральным органам власти и местным представительным органам.*

Государственное управление в таких странах имеет следующие особенности:

1) единство и единственность для всей страны системы высших органов государственной власти (один парламент, одно правительство, один верховный суд);

2) единая правовая система, не предполагающая существования иных законодательных органов, кроме центральных (нормоустанавливающая деятельность региональных, местных органов власти и управления носит сугубо подчиненный характер); единство и единственность конституции, нормы которой применяются на всей территории страны без изъятий и ограничений;

3) обычно одноканальная система налогов: налоговые поступления аккумулируются в центре, а затем распределяются по регионам;

4) единственное и единое гражданство;

5) единая централизованная судебная система;

6) отсутствие у внутригосударственных территориальных образований политической самостоятельности;

7) отсутствие у территориальных образований права на политическое самоопределение (сепессию).

## **5.2. Особые формы межгосударственного взаимодействия: империя, уния. Объединение государств**

Уже отмечалось, что кроме стран с унитарным и федеративным государственным устройством выделяют также империю и унию. Их часто характеризуют в литературе как особую форму межгосударственного взаимодействия.

Термин «империя» довольно многозначен. Обычно им обозначаются:

1) форма правления: монархия, глава которой носит титул «император» (лат. *imperator* — повелитель, полководец), обозначающий более высокий ранг по сравнению с королем, царем (статус императора связан с подвластностью обширных территорий, подчиненностью императору других государей). Сегодня официально (согласно конституции) существует лишь одна империя — Япония;

2) государство, обладающее совокупностью колониальных владений. В рамках колониальной империи различаются части: колония — зависимая территория (государство), являющаяся владением центральной власти; метрополия — политический центр колониальной империи, местонахождение ее

верховной власти. (Для обозначения центра государства и его окраин как в географическом, так и в геополитическом смысле употребляются также термины «метрополия» и «периферия».) Остатки бывших колониальных империй сохраняются до сих пор в рамках некоторых федераций в виде протекторатов, конфедераций, уний;

3) государство, осуществляющее политическую и (или) экономическую гегемонию по отношению к другим государствам (СССР, США в годы «холодной войны»). Именно применительно к такой интерпретации появился термин «империализм»;

4) политико-территориальное образование, совокупность территорий и государств, управляемая на основе единой имперской власти центра.

Последнее и определяет империю как форму государственного устройства.

*Империя как форма государственного устройства — это объединение различных государств и территорий под единой властью, одним имперским правлением и законами империи.*

В состав Российской империи входили Польское королевство, Великое княжество Финляндское, Кокандский и Бухарский эмираты и т.д. Британская колониальная империя объединяла множество стран под властью британской короны.

Выделяют следующие признаки империи как формы государственного устройства:

- 1) монархическая форма правления;
- 2) «монолитность» власти, находящейся в руках одного лица или одной сплоченной группы (партии);
- 3) неограниченная гегемония имперского центра и (или) стремление к централизации власти;
- 4) полная централизация системы государственного управления;
- 5) значительный размер территории: существенно больше, чем средняя для данной эпохи территория государства;
- 6) этническая неоднородность;
- 7) насильственный способ создания, хотя возможны и исключения при присоединении отдельных территорий (добровольное вхождение Грузии и Украины в состав Российской империи).

Империя — высокоцентрализованное государственное образование, однако самостоятельность имперской периферии может быть весьма значительной. Правда, следует иметь в виду абсолютную власть имперского центра: любое решение периферийных властей может быть «перечеркнуто» волей метрополии.

*Уния как форма государственного устройства — государственное образование на основе совмещения высших органов власти нескольких государств (обычно глав государств).*

Это союз, объединение, общность государств, территорий; разновидность сложного государства. При этом субъектом международного права выступает не уния, а каждое из входящих в ее состав государств. Часто на основе унии может возникнуть империя (или наоборот), т.е. империя и уния — это не принципиально разные формы государственного устройства, в отличие от унитарного государства и федерации.

Признаками унии являются:

- 1) монархия как форма правления (обычно);
- 2) возникновение на основе общей традиции престолонаследия;
- 3) фактическое объединение высших органов власти нескольких государств, т.е. высший орган власти одного государства является таковым и в другом. Возможны варианты: существование объединенных органов власти при сохранении собственных властных и управленческих инстанций (Австро-Венгерская уния под властью Габсбургов: законотворческий орган — имперская делегация, исполнительные органы — три имперских министерства). Здесь просматривается значительное сходство с империей как формой государственного устройства;

- 4) относительно высокая (хотя бы формально, а часто и фактически) политическая самостоятельность входящих в унию государств. Если империя характеризуется абсолютной властью имперского центра над периферией, то в унии противопоставление «метрополия — периферия» может отсутствовать. Единство унии основано на единстве прежде всего традиции управления. Государства, входящие в унию, имеют образуемые самостоятельно, без участия центральных властей, высшие органы власти и управления (парламент, правительство). Участники унии хотя бы формально сохраняют свой суверенитет;

- 5) возможны образование унии с использованием договоров, договорное регулирование отношений в унии.

На международной арене существуют объединения государств, которые определялись ранее термином «конфедерация». Эти международно-правовые объединения характеризуются тем, что создаются и действуют на основании международного договора, государства сохраняют независимый статус и свою систему государственного управления, а также суверенитет.

Международно-правовой характер такого объединения предполагает соблюдение ряда условий:

- 1) решения общих органов проводятся в жизнь решениями и действиями органов государств, входящих в объединение; если объединение обладает признаками наднациональности, это не обязательно;

- 2) государства добровольно направляют в общие войсковые формирования свои контингенты и сохраняют право на их отзыв, а само воинское подразделение не теряет своей государственной принадлежности;



3) у объединения государств в строгом смысле слова нет своей территории, поскольку таковой считается сумма территорий государств-участников.

Таким образом, *объединение государств можно рассматривать как государственное образование, создаваемое на основе интеграции самостоятельных государств для достижения общих целей, сочетающее в себе признаки международного объединения и государственности.*

Особой характеристики требует *конфедерация — временный союз суверенных государств, образованный для решения совместных политических, экономических или военных задач.*

Конфедерация не образует единого государства, имея следующие особенности:

1) государства полностью сохраняют свою независимость, имеют собственные органы государственной власти и управления и остаются суверенными в своих границах;

2) государства создают специальные объединенные органы для достижения определенных экономических, военных, внешнеэкономических и других целей;

3) как правило, конфедерация — достаточно неустойчивое образование, распадающееся после реализации совместных целей (как произошло с Египтом и Сирией, которые во время арабо-израильского конфликта образовали Объединенную Арабскую Республику) либо превращающееся в федерацию (например, Швейцарская федерация, существовавшая до 1848 г. в форме конфедерации; США преобразовались в федерацию в 1787 г., а до этого с 1781 г. существовала конфедерация штатов);

4) государствам — членам конфедерации принадлежит право сессии;

5) объединенные органы конфедерации обладают в основном не властными, а координационными полномочиями для выработки согласованной политики государств — членов конфедерации. Органы конфедерации не являются высшими органами власти для входящих в нее государств. При этом полная система органов власти не образуется, создаваемые учреждения — это обычно органы специальной компетенции;

6) конфедерация строится по нормам не международного, а внутригосударственного права. Нормы международного права (если они при этом используются) являются «внешней оболочкой» внутригосударственных норм. При создании конфедерации не предусматривается учет интересов других «членов международного сообщества», отношения центральных органов конфедерации и входящих в нее государств нельзя однозначно определить только как партнерские, органы конфедерации наделяются властными полномочиями;

7) полномочия конфедерации ограничены теми, что были переданы ей государствами — членами конфедерации в соответствии с учредительным актом. Самостоятельное расширение сферы полномочий невозможно;

8) решения конфедеративных органов не подлежат непосредственному исполнению на территориях государств — членов конфедерации: требуется принятие последними собственных решений, подтверждающих приверженность решениям, принятым конфедеративными структурами управления. Тем не менее было бы не вполне правильным отказывать решениям конфедеративных структур управления в обязательности для государств — членов конфедерации.

Передавая конфедеративным органам в соответствии с соглашениями правомочия принимать те или иные решения, государство — член конфедерации признает их обязательность для себя. Более того, в рамках конфедерации ее общие органы могут обладать средствами принуждения к реализации своих решений. Такие возможности могут быть предусмотрены учредительными актами конфедерации либо фактически наличествовать;

9) государства — члены конфедерации сохраняют монополию на связь со своими гражданами. Собственно, и конфедеративного гражданства как такового может не быть, только гражданство государства — члена конфедерации. В представительных органах конфедерации представлено не население конфедерации, а входящие в нее государства.

### **5.3. Современные формы межгосударственного сотрудничества**

Межгосударственное сотрудничество предполагает наличие трех элементов: общие цели государств-партнеров, ожидание ими выгод от сотрудничества, взаимный характер этих выгод. Многие исследователи определяют межгосударственное сотрудничество как ситуацию, когда его акторы (в политологии термины «актор» и «субъект» употребляются как синонимы) регулируют свое поведение в соответствии с фактическими или ожидаемыми предпочтениями через процесс взаимной координации политик<sup>79</sup>.

*Основными типами межгосударственного сотрудничества* являются: переговоры, предметом которых выступает распределение выгод государств от их взаимодействия (например, отмена тарифных барьеров); согласование политик (формальные договоры и соглашения о деятельности); неявное сотрудничество, осуществляющееся без прямых связей и (или) формальных соглашений, не предполагающее заключения договоров; навязанное сотрудничество, когда более сильная сторона заставляет другую корректировать свою политику, одновременно внося коррективы в собственную политику; создание специализированных институтов (например, институтов ООН), осуществляющих регламентации, экспертизы, субсидии.

Особенности развития межгосударственного сотрудничества остаются предметом дискуссии между представителями неолиберализма и неореализма — двух наиболее известных направлений в современной теории междуна-

родных отношений. Они интересны и специалистам по государственному управлению, которые рассматривают реализацию этого сотрудничества в рамках непосредственной деятельности государственной власти по осуществлению целей государства. В рамках государственного управления создаются государственные организации, в том числе те, которые имеют универсальный комплекс полномочий по распоряжению коллективными ресурсами в рамках межгосударственного сотрудничества.

Спор между представителями неолиберализма и неореализма ведется по нескольким пунктам.

1. Неореалисты считают, что анархия в международных отношениях заставляет каждое государство рассчитывать только на собственные ресурсы, что обуславливает наличие жестких ограничений и принуждения в политике государств. Неолибералы соглашаются с тем, что принуждение хотя и возможно, но преодолимо.

2. В содержание межгосударственного сотрудничества неореалисты включают необходимость обеспечения общей военной безопасности, тогда как для неолибералов — это вопросы взаимных экономических выгод.

3. Обсуждая проблему абсолютных и относительных выгод межгосударственного сотрудничества, неолибералы считают, что его движущей силой является достижение абсолютных выгод. Неореалисты утверждают, что ни одна сторона не допустит преимуществ другой без получения взамен пропорциональных преимуществ.

4. Анализируя причины сотрудничества государств, неореалисты опять же выдвигают на первый план проблему военной безопасности, в то время как неолибералы утверждают, что в современном мире основной целью государств, участвующих в межгосударственном сотрудничестве, является устойчивый экономический рост.

5. Неореалисты рассматривают международные режимы с позиций их обычной регулирующей роли, а неолибералы, напротив, считают их наиболее эффективным механизмом в случае применения принудительных мер в процессе межгосударственного сотрудничества.

Резюмируя вышеизложенное, можно утверждать, что сегодня в этой сфере многое зависит от соотношения внутренней и внешней политики государств, изменения роли государств в условиях усиливающейся глобализации, их национальных ценностей, интересов и предпочтений. В современном мире государство — уже далеко не единственный и даже не господствующий актор международной сферы: происходит автономизация транснациональных субъектов — этнических, религиозных, профессиональных и иных групп, мультинациональных фирм, представителей диаспор, криминальных сообществ и т.д. Многие из них претендуют на собственную роль как в международной

жизни, так и в самом государстве. Если в отношении этих и других субъектов государство все чаще будет идти на уступки, появится опасность разрушения главных принципов, составляющих саму основу его легитимности: суверенитета, территориальности, политического представительства.

Начало нового тысячелетия ознаменовалось появлением целого ряда межгосударственных образований, ориентированных на развитие региональных экономик с политической перспективой интеграции: Евросоюз, АТЭС, ШОС, Организация исламской конференции, южно-американский МЕРКОСУР, ЕврАзЭС и др.

По существу, каждой исторической эпохе соответствовали свои межгосударственные образования, чаще всего в формате военно-политических союзов или межгосударственного взаимодействия колониальных стран со своими бывшими территориями. Современная ситуация отличается созданием региональных объединений экономической направленности, а также сохранением военно-политических союзов.

Здесь специалисты в первую очередь выделяют *континуальные межгосударственные союзы*. Это *традиционные союзы государств, соединенных между собой государственными границами* (континуум — непрерывное, неразрывное, сплошное) *и складывающихся либо в рамках экспансии доминирующих государств, либо в контексте осознания экономических выгод от добрососедских отношений*.

#### **5.4. Административно-территориальное деление**

В любой стране система местных органов власти и государственного управления строится в соответствии с *административно-территориальным делением* (далее АТД) — *разделением территории на части с целью формирования территориально распределенного механизма государственного управления*.

Формирование АТД носит отчасти стихийный характер и обусловлено природными, естественно-географическими факторами обособления территорий, национальным и конфессиональным составом населения, сформировавшейся системой хозяйственных, экономических, социальных, культурных связей. В этом случае чаще всего появляются «естественные» административно-территориальные образования.

Вместе с тем разделение территории страны может стать результатом воплощения в жизнь той или иной концепции упорядочения и организации публичной власти, социально-экономических процессов, усиления форм и методов государственного управления, что влечет за собой создание и каких-то «искусственных» административно-территориальных образований.

Для многих государств (и не всегда это государства «старые») характерен консервативный подход, при котором в качестве самостоятельных адми-

нистративно-территориальных единиц нередко сохраняются образования, уже утратившие реальную экономическую и демографическую основу. Возможно несоответствие между статусом городских или сельских территорий, полученным ими в прошлом, и их социально-экономическим положением сегодня. Сохранение архаических черт в современной административно-территориальной системе государств обычно объяснимо с точки зрения проявляющихся социально-политических интересов населения и политических приоритетов органов власти и управления. Например, активно применяется дробление тех территорий, где происходит активная политическая и (или) экономическая борьба, преобладают политически активные национальные сообщества (в частности, в виде выделения автономий в унитарном государстве).

Рассмотрим системы АД некоторых государств. Опыт государственного строительства *Франции* интересен как пример общественной нестабильности (за последние 200 лет страна пережила 4 революции, 5 монархий, 5 республик, 2 режима, не оформленных конституционно, 4 временных правительства и 12 конституций). Но даже с учетом этой нестабильности в политической эволюции Франции можно выделить главную тенденцию — развитие либерально-демократических институтов. Политический режим современной Пятой республики именуется полупрезидентским, смешанным. Франция, несмотря на проводящуюся политику регионализации, является типичным примером страны с централизованно-бюрократической системой управления.

Система государственного управления Франции включает в себя:

- 1) парламент, состоящий из Национального собрания и сената;
- 2) правительство, важнейшей структурой которого является Совет министров;
- 3) судебную систему, состоящую из трибуналов большой и малой инстанции.

Франция имеет трехуровневую систему организации власти на местах: коммуна, департамент, регион — и одновременно пятиуровневое административно-территориальное деление: коммуна, кантон, округ, департамент, регион.

Помимо этого существуют и иные формы административно-территориальной организации государственной власти: синдикаты коммун (объединения коммун для осуществления совместных проектов), секторы коммун (объединения на срок до 5 лет общественных служб коммун в новых или реконструируемых городах), дистрикты и расширенные городские коммуны (города с прилегающими территориями).

Административно-территориальная структура *Федеративной Республики Германии* относительно проста и включает в себя четыре внутригосударственных территориальных звена: земля (субъект федерации), правительственный

округ, административный район (округ, уезд), община. Существуют и союзы общин для совместного выполнения отдельных задач.

*Скандинавские страны* являются классическим воплощением в жизнь тезиса, что небольшие государства с монолитной национальной культурой должны, скорее всего, обладать простым административно-территориальным делением. На уровне губернии существуют структуры управления двух типов: органы и учреждения местного самоуправления и территориальные представители центральных органов власти (такowymi фактически являются губернаторы). Кроме того, некоторые датские территории обладают правами автономий (Фарерские острова, Гренландия).

### **5.5. Разделение функций по уровням публичной власти и управления в унитарном государстве**

В унитарном государстве, состоящем из административно-территориальных единиц, не имеющих каких-либо суверенных прав, не подразумевается политической самостоятельности региональных и местных органов власти и управления. Да и способ формирования (назначение «сверху») не дает оснований говорить об их самостоятельности. Разделение предметов ведения между уровнями власти и управления в таком государстве отсутствует в принципе, поскольку вся система органов и учреждений публичной власти монолитна. Вопросы распределения полномочий по уровням государственного управления в силу этого обычно конституционно не решаются: полномочия распределяются административно, централизованно и могут в одностороннем порядке изменяться вышестоящими органами власти.

Централизация власти в унитарном государстве может быть значительным преимуществом при решении наиболее сложных проблем страны. В унитарных системах центральное правительство распоряжается экономическими ресурсами и координирует, планирует процесс их развития. Широкие возможности в области налогообложения делают задачу финансирования социальных программ значительно более решаемой. По этой причине некоторые федеративные государства в последние годы стали более централизованными в аспекте принятия решений правительства, а центральные администрации предлагают национальные политические и социальные программы. Это свидетельствует о принципиально новой тенденции: идет эволюция унитарных государств в сторону федерализма, в то время как федеративные системы движутся в унитарном направлении.

Унитарное государство управляется из центра, который является единым по отношению к территориям, даже если внутренне дифференцирован. Территориальные сообщества с их органами власти не только не имеют собственной государственности и собственного законодательства, — они не могут также

участвовать в законодательной или судебной деятельности центра. Деятельность территориальных органов власти и управления по существу сводится к исполнению, в рамках которого возможна разная степень самостоятельности.

Поскольку в унитарных государствах вся власть сосредоточена в центральных государственных органах, создаваемые органы управления ограничены в своих полномочиях и прямо или косвенно контролируются центром. Они обязаны действовать в соответствии с теми нормативными актами, которые принимаются центральными государственными органами, а их собственная нормотворческая деятельность носит сугубо подчиненный характер. Органы местного самоуправления могут издавать законы, имеющие подчиненный характер и не противоречащие конституции и решениям центральных органов власти. Органы местного самоуправления в своей деятельности напрямую подчинены главе унитарного государства, правительству, парламенту.

Унитарные правительства и центральная администрация в значительно большей степени влияют на повседневную жизнь граждан, чем федеративные. Как правило, унитарные государства имеют национальные полицейские силы и осуществляют над ними строгий контроль. Обычно в них имеется единая судебная система, работники которой назначаются центральной администрацией и которая осуществляет правосудие на территории всей страны, руководствуясь общими для всей страны нормами материального и процессуального права. Основой единой правовой системы являются конституция и нормативные акты, издаваемые государственной властью, а также нормативные акты, издаваемые органами местного самоуправления.

В то же время иногда местные органы управления в унитарном государстве обладают значительной самостоятельностью. По степени их зависимости от центральных органов унитарное государственное устройство может быть централизованным и децентрализованным: в первом случае главами местных органов государственной власти являются назначаемые из центра чиновники, во втором — местные органы государственной власти избираются населением и пользуются значительной самостоятельностью в принятии управленческих решений. Так, в Финляндии местное самоуправление (ляни) возглавляется губернатором, который назначается президентом, а в Японии местное самоуправление практически не зависит от центральных органов. В префектурах управление осуществляют выборные префектурные собрания. Подобные собрания имеются в городах, поселках и деревнях. Выборными являются также главные должностные лица органов самоуправления: в префектурах — губернаторы, в городах — мэры, в поселках и деревнях — старосты.

Существуют и смешанные системы местного государственного устройства, имеющие признаки и централизации, и децентрализации. Примером может служить Турецкая Республика. Местное самоуправление в основных

административно-территориальных единицах (илах) в Турции осуществляют представители центральной власти (вали), но есть также выборные Генеральные советы и их исполнительные органы — энджомены. В городах и окружных населенных пунктах избираются муниципальные советы, в селах — советы старейшин и старосты, которые одновременно являются представителями ила. Местные органы управления действуют на основе закрепленной за ними компетенции, т.е. полномочий и предметов ведения. Характеристика компетенции органов местного управления охватывает:

1) способ определения компетенции; 2) соотношение собственных и делегированных, обязательных и факультативных компетенций; 3) содержание компетенции и способы ее осуществления.

Существенные различия в способе определения компетенции обычно связаны со спецификой правовых систем (семей).

## **5.6. Полномочия центрального и регионального уровней власти в федеративном государстве. Системная природа федерализма**

Особенности федеративного государства обусловлены существованием не просто распределенной, но разделенной системы государственной власти и управления. Единство организационной структуры властных учреждений в стране обеспечивается не отношениями власти и подчинения, подотчетности, а взаимодействием в рамках общего процесса государственного управления и распределением ролей в этом процессе. На уровне конституционных установлений признается разграничение предметов ведения и полномочий федеральных властей и органов власти субъектов федерации.

*Предметы ведения* — круг конституционно зафиксированных вопросов, по которым в зависимости от формы правления государства соответствующие государственные органы федерации и ее субъектов компетентны принимать решения.

В федеративных государствах конституции обычно устанавливают три вида предметов ведения: предметы исключительного ведения федерации, предметы совместного ведения федерации и ее субъектов и предметы ведения субъектов федерации.

*Полномочие* — право одного лица (представителя) совершать сделки от имени другого (представляемого); юридический документ, уполномочивающий одно лицо действовать от имени другого лица в целом, или в определенных целях, или на определенный срок.

По характеру размежевания предметов ведения федерации делят на дуалистические и кооперативные.

*Дуалистический федерализм*, предусматривающий строго фиксированное на конституционном уровне разграничение предметов ведения между централь-



ной властью и субъектами федерации,— наиболее распространенная модель отношений центральной и местной властей, имеющая внутренние варианты.

Пионером в теории и практике *кооперативного федерализма* можно считать Германию, которая не только применила его принципы, но и конституционно зафиксировала их. Кооперативные и координационные отношения возможны не только по горизонтали (т.е. между субъектами федерации), но и по вертикали (между федерацией и ее субъектами). Кооперация сторон достигается договорными процедурами в пределах компетенции того или иного органа государственной власти. Эта форма федеративных отношений развивается в Австралии, США, Германии, Австрии, Бельгии; некоторые элементы ее присущи Индии и Канаде.

По характеру концентрации властных полномочий различаются федерации *интеграционные (централизованные)* и *деволюционные (относительно децентрализованные)*. В первых при сохранении особенностей составных частей высока степень централизации (Австрия, Бразилия, Мексика), во вторых преобладает тенденция ко все большему учету специфики различных субъектов федерации (Бельгия, СФРЮ в 1961–1974 гг., Канада), в связи с чем положение последних может становиться неодинаковым.

В современных федерациях разграничение предметов ведения и полномочий осуществляется, как правило, с различными комбинациями четырех элементов:

- 1) исключительные полномочия федерации;
- 2) исключительные полномочия субъектов федерации;
- 3) совместная (конкурирующая) компетенция;
- 4) остаточные полномочия, не охваченные ни одним из предыдущих перечней.

Практикуются различные *варианты разграничения предметов ведения и полномочий федерации и субъектов*, хотя они могут и совмещаться. Можно выделить пять основных вариантов.

1. *В конституции перечисляются исключительные полномочия федерации, а все остальные находятся в ведении ее субъектов.* Это, например, 17 «вопросов общего значения» в Конституции Танзании 1977 г., 19 пунктов (с подпунктами) в Конституции Эфиопии 1994 г., 28 пунктов, касающихся полномочий законодательной власти федерации, и 22 — полномочий исполнительной власти федерации в Конституции Аргентины 1863 г.

Обычно к исключительным полномочиям федерации относят вопросы обороны, железные дороги и воздушный транспорт, связь, международные отношения и т.п.

2. *В конституции устанавливается исключительная компетенция субъектов федерации, в которую федеральные органы не вправе вмешиваться.*

Это редкий способ разграничения полномочий. Он используется частично в конституциях США, Мексики. В данном случае формулировки имеют обычно негативный характер: федеральным органам запрещается заниматься регулированием тех или иных общественных отношений, которые таким образом отнесены к ведению субъектов федерации.

Этот способ гарантирует исключительную самостоятельность субъекта федерации в вопросах регулирования определенного круга общественных отношений, но сам круг бывает не очень широк. Кроме того, сюда обычно отнесены вопросы, не имеющие принципиального значения для государства в целом, а иногда и для самого субъекта федерации. Обычно это вопросы «внутренних дел» субъектов (такие формулировки могут присутствовать в текстах конституций).

*3. В конституции закрепляются две сферы полномочий: исключительные полномочия федерации и совместные полномочия федерации и ее субъектов.* Такой способ закреплен в Конституциях ФРГ, Нигерии, Пакистана, Российской Федерации (ст. 71 и 72). Вне круга обозначенных предметов ведения и полномочий субъекты федерации обладают всей полнотой государственной власти (ст. 73 Конституции РФ). В сфере совместной компетенции они тоже вправе регулировать общественные отношения, но, как правило, только в том случае, если данные отношения не урегулированы федеральным законодательством.

Здесь действует принцип верховенства федерального права. Вопросы, не вошедшие в указанные сферы, относятся к компетенции субъекта федерации, где законодательство субъекта превалирует над федеральным (в том случае, если федеральные органы по каким-либо причинам будут регулировать отношения в сфере исключительной компетенции субъектов федерации, что, например, допускается Конституцией Индии).

*4. В основах законодательства дается перечень вопросов в трех сферах: исключительные полномочия федерации, совместная компетенция федерации и субъектов федерации, исключительная компетенция субъектов федерации.* Так, в Индии согласно Конституции 1994 г. все три сферы составляют в общей сложности 210 пунктов с множеством подпунктов, которые включают в себя приблизительно 650–700 позиций (некоторые из них взаимно пересекаются и их трудно подсчитать). При этом в Индии не вошедшие в конституционный перечень предметы ведения и полномочия остаются в компетенции федерации, а в Малайзии — в компетенции субъектов федерации. Такой способ размежевания полномочий довольно сложен, перечни предметов ведения длинны и ограничены недостаточно четко, поэтому он используется редко.

Следует отметить, что закрепление совместной компетенции в большинстве случаев имеет место в «новых» конституциях, иногда в усложненном виде.

5. Особый пример являет собой *Конституция Бразилии 1988 г.* В регулировании сфер компетенции она *выходит за пределы отношений федерации и штатов и при разграничении предметов ведения характеризует, кроме того, компетенцию федерального округа, где расположена столица государства, а также местного самоуправления.*

Полномочия, принадлежащие федерации или субъектам по одним и тем же предметам ведения, могут различаться по характеру.

Например, в Конституции Австрии 1920 г. зафиксировано четыре группы предметов ведения:

1) вопросы, по которым федерация обладает и законодательными, и исполнительными полномочиями (внешние сношения, денежное обращение, почта, телеграф и др.);

2) вопросы, по которым федерация законодательствует, а органы субъектов обладают исполнительными полномочиями (гражданство и членство в общине, жилищное обеспечение, дорожная полиция и т.д.);

3) вопросы, по которым федерация компетентна устанавливать общие основы законодательства, а земли осуществляют детальное законодательное регулирование и обладают исполнительными полномочиями;

4) вопросы, находящиеся в исключительной компетенции земель, по которым им принадлежит вся полнота законодательной и исполнительной власти.

Схожий механизм (разделение законодательных и исполнительных полномочий по одним и тем же предметам ведения между федерацией и субъектами) используется и в ФРГ. Такая практика выступает одним из проявлений исполнительного федерализма.

Федерализм — одна из двух форм территориальной организации государства, предполагающая его сложный, союзный характер. По существу — это весь спектр явлений и отношений, непосредственно связанных с федеративной формой государственного устройства и системой государственного управления. Оправданно называть его сложным социальным феноменом, имеющим системный характер.

Система федерализма представляет собой комплекс отношений между федеральным центром и субъектами федерации, урегулированных нормами федерального законодательства. Федерализм как система обладает следующими признаками:

1) наличие совокупности элементов — субъектов федерации;

2) объединение элементов в рамках целостной совокупности — государства;

3) многообразие связей между элементами как через организующее начало — федеральный центр, так и через взаимодействие субъектов в

экономической, социальной, правовой, политической и прочих сферах деятельности;

4) устойчивость связей и взаимодействий между элементами в системе.

## **5.7. Современные тенденции развития форм государственного устройства в контексте совершенствования систем государственного управления**

Процесс развития форм государственного устройства и территориально распределенных механизмов государственного управления характеризуется определенными тенденциями.

1. *Развитие региональной политики.* В государственном управлении возрастает роль местных сообществ и территориальных коллективов, региональных властей, что выражается в постепенном росте объема их политических прав и хозяйственной самостоятельности в решении местных вопросов до уровня, который позволяет реализовать собственные подходы к управлению региональным социально-экономическим и социально-культурным развитием. Эта тенденция обусловлена совокупностью процессов автономизации, федерализации и регионализации и носит двоякий характер.

*С одной стороны*, происходит наделение внутригосударственных административно-территориальных и политико-территориальных образований все большими возможностями по управлению собственной социально-экономической и культурной жизнью, *с другой* — усиливается аналитическая работа центральной власти, повышается ее внимание к решению стратегических задач развития страны с опорой на регионы.

Региональная политика начала XXI в., которую проводят органы государственной власти, возникла на основе объективных требований развития производительных сил. Ее цель — создание условий

для эффективного участия территорий в конкурентной борьбе за рынки сырья и сбыта продукции, расширение сфер приложения капитала.

Основные направления региональной политики в западных государствах формулируются следующим образом:

1) децентрализация государственного управления и экономики, предоставление регионам все большей самостоятельности;

2) разработка и реализация совместных с центральной властью стратегий социально-экономического развития страны и регионов с ориентацией на использование собственного природно-ресурсного и человеческого потенциалов, расширение взаимовыгодного сотрудничества с приграничными территориями;

3) интеграция всех регионов страны в единый национальный рынок;

4) проектное освоение и модернизация «депрессивных» регионов;

5) образование новых производственных кластеров за пределами городских агломераций для обеспечения устойчивого развития регионов и занятости населения.

6) координация органами государственной власти и управления процесса реализации региональной политики и региональных программ развития.

Расширение самостоятельности регионов успешнее всего реализуется в унитарных государствах. Применительно к некоторым из них даже используется термин «региональное государство»<sup>91</sup> (практически как название новой формы государственного устройства). К числу таких государств относят Испанию, Италию, Великобританию. Процессы предоставления все более широких прав региональным и местным властям активно протекают во Франции, Японии, КНР. Весьма децентрализованной при закреплённом унитарном государственном устройстве является Южно-Африканская Республика.

Наиболее яркие и часто упоминаемые примеры формирования «регионального государства» — Испания и Италия. Можно утверждать, что по ряду позиций автономные области этих стран обладают более обширными полномочиями, нежели субъекты некоторых федераций (Индии, Австрии).

2. *Переход части полномочий национальных государств на общеевропейский уровень — к Европейскому союзу.* Европейский союз построен на единственной в своем роде системе институтов. Страны — члены ЕС передают полномочия в решении некоторых вопросов независимым институтам, которые представляют интересы Европейского союза в целом, его государств-членов и граждан. По традиции Европейская комиссия защищает интересы Союза в целом, в то время как каждое национальное правительство представлено в Совете Министров, а члены Европейского парламента напрямую избираются гражданами ЕС. Таким образом, демократия и верховенство закона — краеугольные камни этой структуры.

3. *Федерализация как формирование распределенной системы государственной власти в унитарном государстве с высоким уровнем самостоятельности внутригосударственных территориальных образований и их активным участием в управлении страной в целом.* XIX и XX столетия были отмечены активным внедрением в практику государственного управления федеративных политико-территориальных конструкций публичной власти. Большинство современных федераций появились совсем недавно, причем их власти сознательно избрали федеративную форму государственного устройства как наилучшим образом соответствующую современным реалиям мирового политического развития и внутренним условиям и потребностям страны. При относительно небольшом количестве федераций существует множество вариантов федеративного устройства, что подтверждает его высокую гибкость.

4. *Создание вертикально распределенной системы государственного управления на основе принципа субсидиарности — децентрализации властных полномочий*, согласно которому каждый уровень публичной власти должен обладать теми полномочиями, которые он в состоянии исполнять.

Основное следствие, выводимое из принципа субсидиарности, таково: не имеет смысла распределять полномочия в пользу более высокого уровня публичной власти (центральных властей), если они могут эффективно исполняться и на более низком территориальном уровне публично-властной иерархии. В рамках такой вертикально распределенной системы государственного управления происходит не только взаимодействие различных уровней власти, функционирующих на принципах разделения и делегирования предметов ведения и полномочий, но и дополнение ими друг друга (отсюда и название «субсидиарность»).

5. *Предпочтение децентрализованным системам государственного управления*. Их основными преимуществами являются:

- возможность учета особенностей существующих в границах государства политико-территориальных общностей и формирования для них наиболее подходящих публично-властных механизмов;

- освобождение центрального правительства от бремени излишнего количества функций (а значит, повышение эффективности исполнения оставшихся);

- возможность направить местный сепаратизм в русло конструктивного общения (а может быть, даже предотвратить распад государства под влиянием центробежных тенденций и периферийного национализма);

- приближение государственного управления к объекту и основному источнику государственной власти — народу.

Поэтому и в дальнейшем, вероятно, следует ожидать развития территориально распределенных механизмов государственного управления в отдельных национальных государствах и формирования консолидированных региональных сообществ конфедеративного типа.

### **Контрольные вопросы**

1. Какие формы правления вам известны?
2. Какие вам известны формы государственного взаимодействия в империи и унии?
3. В чем сущность центрального и регионального уровней власти в федеративном государстве?
4. В чем отличия федерации от конфедерации?
5. В чем заключаются тенденции развития форм государственного устройства в контексте совершенствования систем государственного управления?

## **Тема 6. Реализация принципа разделения властей в современном государстве**

### **Перечень рассматриваемых вопросов:**

- 6.1. Мировой опыт реализации принципов разделения и соединения властей.
- 6.2. Законодательная власть и формы ее организации.
- 6.3. Исполнительная власть в системе государственного управления и модели ее организации.
- 6.4. Судебная власть.

### **6.1. Мировой опыт реализации принципов разделения и соединения властей**

Любое общество, политическая партия, государство и вообще какая-либо совместная деятельность нуждается в управлении, большем или меньшем руководстве. Конечным результатом политической деятельности людей и их объединений выступает государственная власть. Это не только способность и возможность доминирующего воздействия государственных органов (управляющего субъекта) на управляемых, но и действенный фактор, средство организации и волевого регулирования совместной деятельности людей, что дает основание рассматривать власть как главный элемент государственного управления. Через отношения подчинения власть реализует многочисленные функции управления. Субъект государственной власти одновременно является субъектом управления.

К. Поппер эпиграфом к одной из глав книги «Открытое общество и его враги», посвященной критическому анализу «принципа руководства» в трудах Платона, взял тезис последнего: «Несведущий должен следовать за руководством разумного и быть под его властью». В нем отражена важнейшая мысль о единстве управления и власти.

Взаимопроникновение и взаимозависимость власти и управления порождает условия для проявления тенденций к поглощению властью управленческих функций и приданию управленческим отношениям модели типа господство — подчинение. Предотвращению этой тенденции способствует размежевание как функций власти и управления, так и соответствующих им аппаратов (институтов).

Проявления абсолютизации власти многообразны: расширение влияния властных институтов за пределы, допустимые природой управления; концентрация власти в руках ограниченной группы лиц, действующих вопреки общим интересам и целям системы управления; доминирование во властных институтах личностного фактора; подмена методов, свойственных

социальному управлению, способами административного и политического принуждения; развитие «вождизма»; абсолютизация административного ресурса и административного аппарата в системе государственного управления и т.д.

Исторический опыт развития передовых стран в качестве контрфактора абсолютизации власти выработал *политическую демократию* как способ общественного контроля за властью, форму самоуправления государства. Ее важнейшими правилами стали: *недопустимость концентрации государственной власти в руках одного или группы правителей; разделение центров власти и автономность ее субъектов; выборность и сменяемость облеченных властью на всех уровнях управления; контроль общества над всеми видами власти через всеобщие выборы, референдумы и другие формы волеизъявления народа; развитие самоуправления; господство правового закона.*

В качестве основополагающих начал формирования и функционирования государственной власти признаются *принципы разделения и соединения власти*, сформулированные Дж. Локком и Ш. Монтескье.

Вместе с тем истоки этой теории обнаруживаются и в более ранних источниках, в частности в работах Аристотеля, Эпикура, Полибия.

Так, в трудах Аристотеля исследователи в качестве предварительных подходов к созданию концепции разделения власти находят весьма высокую оценку системы распределения полномочий между такими органами афинской политики, как экклесия (народное собрание), булэ (Совет пятисот), гэлиэя (своеобразный судебный орган). Полибий, который, как известно, в своих исканиях опирался на ряд выводов Аристотеля (хотя, по мнению некоторых ученых, с трудами Аристотеля, по всей видимости, знакомился не непосредственно, а через какие-то популярные труды), развивал идеи предпочтительности смешанного правления, т.е. такого, в котором смешиваются элементы чистых форм правления: царской власти, аристократии и демократии. Среди современных ему государств наилучшую организацию в духе смешанного правления Полибий находит в Римской республике, указывая, что уравновешивающие друг друга властные институты, а именно консулы, Сенат и народ (в лице комиций, т.е. народного собрания), выражают соответственно царское, аристократическое и демократическое начала.

Дж. Локк рассматривал разделение власти как весьма значимую ценность в сфере политики и утверждал, что при выстраивании системы государственного управления целесообразно брать его за основу, вместе с тем не усматривая универсальности этого подхода для каждого государства. В своих работах Дж. Локк выделял три ветви власти: законодательную, исполнительную (правительственные и судебные полномочия) и федеративную (полномочия в области внешней политики). Тем не менее он подчеркивал, что федеративная



и исполнительная власть могут находиться в одних и тех же руках, тогда как законодательная власть должна быть не только отделена от исполнительной и федеративной, но и олицетворять собой верховную власть в сообществе.

Через несколько десятков лет Ш. Монтескье сформулировал следующее положение: «В каждом государстве есть три рода власти: власть законодательная, власть исполнительная, ведающая вопросами международного права, и власть исполнительная, ведающая вопросами права гражданского». Далее он поясняет, что третий род власти можно именовать судебной властью.

## **6.2. Законодательная власть и формы ее организации**

Фундаментальным вопросом, от ответа на который зависит определение границ подлинного народовластия, являются взаимоотношения законодательной и исполнительной ветвей власти в процессе осуществления ими государственного управления. Говорить о демократичности государственного управления можно только в том случае, если система управления подразумевает эффективный контроль и ограничение деятельности исполнительных органов власти, тогда как отличительным признаком всех недемократических форм организации исполнительной власти является их преобладание над законодательными органами. В конечном счете ограничить деятельность исполнительных органов власти может только само общество, в котором они функционируют, а законодательные органы власти выступают тем единственным инструментом, при помощи которого данное ограничение может быть осуществлено на практике.

Уже отмечалось, что государственное управление — это вид государственной деятельности. Органам законодательной власти присущи два таких вида деятельности, осуществляемых разными группами субъектов права.

*Первый* — реализация законодательной власти, конституционных полномочий по принятию законов. *Второй* — государственное управление, которое организуется руководителями этих органов и осуществляется сотрудниками их аппаратов. Данная управленческая деятельность охватывает ряд необходимых действий организационного и обеспечительного характера — установление распорядка работы представительных органов, материально-техническое обеспечение законодательной деятельности, организация пропускного режима в зданиях, где работают депутаты, документооборот, информационное обеспечение субъектов законодательства и т.д.

В настоящее время применяется множество форм организации законодательной власти: одно- и двухпалатные законодательные собрания, законодательные собрания с прямыми и косвенными выборами, системой наследования или назначения, особыми членами. Такое многообразие отражает различие исторических, этнокультурных и социальных оснований общественного бытия тех или иных государств.

*Главным критерием, по которому можно судить об успешности организации законодательной власти в стране, является то, может ли законодательный орган, представляющий основные политические интересы общества, эффективно ограничивать исполнительную власть таким законодательным путем, в котором она будет действовать в интересах граждан, а не в своих собственных. И здесь законодательные органы сталкиваются с фундаментальной проблемой. В некоторых системах государственной власти реализуется вариант «фантомного» управления: законодательный орган формально наделен весьма широкими полномочиями, но на практике не может реализовать даже основные из них без согласия органов исполнительной власти. Чаще всего это обеспечивается не прямым насилием, а сложными механизмами ограничения подлинного народовластия, встроенными в избирательную систему и систему организации органов законодательной власти.*

В частности, в Советском Союзе существовала система власти, обеспечивавшая свое доминирование как незаконными средствами (контроль над СМИ и запрет инакомыслия), так и вполне легальными, закрепленными в законодательстве мерами (ст. 6 Конституции СССР и замещение части вакансий в законодательном органе при помощи назначения партийными органами).

В мире наблюдается тенденция к снижению значимости законодательных органов власти, расширению числа стран, где законодательные органы отсутствуют. В некоторых же государствах они просто никогда не существовали (Бруней, Ватикан, Катар, ОАЭ, Оман, Саудовская Аравия). В Бахрейне законодательный орган действовал на протяжении всего двух лет (1973–1975 гг.). В таких странах обычно действуют некоторые формы вроде всевозможных советов, исполняющих чисто консультативные функции. Но даже в демократических странах, в которых законодательные органы некогда играли весьма значительную роль, на протяжении XX в. шли политические процессы, приведшие к утрате ими своего положения. В настоящее время наиболее «сильные» законодательные органы, способные оказывать влияние на систему государственного управления, сохранились лишь в некоторых странах (Италия, Коста-Рика, Нидерланды, США, Швеция). В этих государствах основная масса законов вырабатывается в недрах самих законодательных органов, а исполнительные органы власти имеют довольно слабое влияние на процесс их выработки.

В ряде государств важнейшие функции законотворчества постепенно переместились из законодательных органов в исполнительные. Это было связано как с укреплением партийной системы, почти полностью вытеснившей из власти независимых представителей, так и с увеличением количества необходимых законодательных актов, разработка которых оказалась непосильной для политиков. В настоящее время в большинстве стран законопроекты подготавливаются орга-

нами исполнительной власти и представляются на рассмотрение законодателей. Вследствие этого роль законодательного органа власти все больше сводится к утверждению этих документов с соответствующими поправками (наиболее яркий пример — Великобритания).

### **6.3. Исполнительная власть в системе государственного управления и модели ее организации**

Исполнительная власть государства ведает исполнением законов, принятых законодательной властью. Смысл выделения этой ветви власти в том, что она должна действовать в интересах государства, а не тех людей, которые ее представляют. Ограничить возможный произвол исполнительной власти по отношению к обществу можно только при выведении из-под ее юрисдикции процессов принятия, изменения и трактовки законов.

Исполнительная власть всегда строится иерархически и обладает солидарной ответственностью. Фактический глава исполнительной власти (глава государства или глава правительства — в зависимости от формы организации исполнительной власти) несет всю полноту персональной ответственности за осуществляемую в стране политику.

В законодательных органах власти всю полноту ответственности несет каждый конкретный избираемый или назначаемый представитель (депутат), который отчитывается перед своими избирателями или назначающей инстанцией за результаты своей деятельности. В исполнительной же власти отдельный министр ответственен только перед ее главой, который отвечает за действия правительства перед обществом, в том числе за действия конкретного министра.

Подобное положение дел позволяет обеспечить вертикаль исполнительной власти и реальную управляемость обществом, которая была бы невозможна при ином распределении ответственности. Глава исполнительной власти представляет собой всю исполнительную власть в целом.

Исполнительная власть осуществляет деятельность по управлению страной на различных уровнях ее включенности в хозяйственный механизм общества, поэтому уровней исполнительной власти может быть много. Мы можем четко выделить две ее важнейшие части.

Часть исполнительной власти определяет текущую политику государства, решает тактические вопросы и ставит цели, в рамках реализации которых и будет осуществляться управление государством. Это политические органы исполнительной власти. Вторую часть составляют неполитические органы государственной власти — оплачиваемая государственная служба, в состав которой входят институты и должности, предназначенные для исполнения воли политических органов исполнительной власти. Чиновники на государственной службе несменяемы и, как правило, не утрачивают своих постов в случае

смены власти в стране после очередных выборов, в отличие от чиновников политических органов власти.

Функционирование исполнительной власти весьма значительно зависит от ее формы. Можно выделить *семь форм исполнительной власти*:

- 1) *парламентская*;
- 2) *ограниченная президентская*;
- 3) *дуалистическая*;
- 4) *коммунистическая*;
- 5) *неограниченная президентская*;
- 6) *милитаристская*;
- 7) *абсолютистская*.

Первые три из перечисленных форм характерны для демократических государств, остальные — для недемократических. В недемократических государствах название главы исполнительной власти может быть различным: «революционный лидер», «религиозный лидер», «председатель национального совета примирения» и т.д. Однозначно судить о форме исполнительной власти на основании названия ее главы нельзя.

Государственное управление обеспечивает надлежащее функционирование структур исполнительной власти в целях организации деятельности ее органов и обеспечения реализации этими органами конституционно определенной функции по применению и исполнению законодательства и подзаконных нормативных правовых актов.

Наиболее основательно содержание государственного управления проявляется в органах исполнительной власти. *Оно включает в себя следующие обязательные элементы*: анализ ситуации, сложившейся в системе государственного управления; определение цели управленческого воздействия и ресурсов, необходимых для ее достижения; принятие субъектом управления решения о содержании и порядке действий; доведение принятого решения до объекта управления; организация обратной связи; проверка содержания деятельности объекта управления в целях достижения поставленной цели, включая контроль за этой деятельностью, допускающий при необходимости применение к объекту управления мер государственного принуждения.

Данные элементы являются базовыми для организации функционирования аппарата исполнительной власти. Более того, в каждом государственном органе независимо от его отнесенности к той или иной ветви власти присутствует государственное управление. В органах исполнительной власти государственное управление носит подзаконный, исполнительно-распорядительный и правоприменительный характер. В этом случае объект властного воздействия при реализации исполнительной власти — поведение лиц, не входящих в структуру исполнительной власти и не подчиненных этим органам.

В современном мире, как мы уже отмечали, существует три типа систем государственного управления:

1) монархическое, которое имеет высокоцентрализованный характер, так как находится в руках одного органа. Самоуправление в таких системах не допускается;

2) сегментарное, при котором нет развитой системы взаимных сдержек и противовесов между ветвями власти;

3) монотеократическое, при котором в одних руках сосредоточена и государственная, и духовная власть (Ватикан, Иран).

#### **6.4. Судебная власть**

Целостность государственного аппарата, системный характер государственного управления зависят от структурных частей механизма современного государства — иерархической системы государственных органов, учреждений и должностных лиц, осуществляющих государственную власть, реализующих задачи и функции государства. В силу этого помимо органов законодательной и исполнительной власти создаются органы судебной власти. Эти органы, в свою очередь, тоже образуют сложную систему, которую составляют суды общей юрисдикции, арбитражные, военные, конституционные и иные суды. Среди них особое место по своей значимости занимают конституционные суды и мировые судьи.

Суды осуществляют правосудие посредством регулируемого процессуальным правом судопроизводства. В установленных законом случаях к осуществлению правосудия привлекаются представители народа (присяжные заседатели).

Основная функция судебной власти — разрешение конфликтов в сферах общественной, социально-экономической и государственной жизни. Носители судебной власти — судьи.

Как указывается в Европейской хартии о статусе судей, целью статуса судей является обеспечение компетентности, независимости и беспристрастности, которых каждый гражданин вправе ожидать от судебных инстанций и от каждого судьи, которому доверена защита его прав. Статус судей должен исключать возможность принятия и применения любых нормативных положений или процедур, способных поколебать доверие к их компетентности, независимости и беспристрастности.

Судебная власть является сложной подсистемой государственной власти, представлена судебными учреждениями, имеющими самостоятельную структуру государственной организации. Состояние судебной власти, отношение к ней в обществе очень важны для демократии и законности. Суд не является репрессивным органом государства. Он призван быть защитником права в

самом широком смысле. Судебная власть воздействует на законодательную и исполнительную, применяя в своих решениях действующее законодательство.

Государственное управление как самостоятельный вид государственно-властной деятельности, имеющей организующий, исполнительно-распорядительный, подзаконный характер (по теории административного права), присутствует в органах судебной власти в двух основных видах.

*Первый вид* — реализация судебной власти. Это осуществление конституционного полномочия по отправлению правосудия в форме конституционного, гражданского, уголовного и административного судопроизводства, в процессе которого обеспечивается судебная защита прав и законных интересов физических и юридических лиц, установленных законодательной властью. Реализуют судебную власть судьи — лица, замещающие государственные должности в органах судебной системы.

*Второй вид* — государственное управление, целями которого являются организация и обеспечение эффективной работы судебных органов. При системном подходе к государственному управлению в судах осуществляются: организация и координация работы судей; отбор, расстановка и переподготовка судейских кадров; создание рабочих мест и помещений для деятельности судов; установление регламента работы органов судебной власти (время работы судов, расписание дней и часов приема граждан, слушания дел, организация работы экспедиции, канцелярий судов и т.д.); укомплектование судов вспомогательным персоналом; обобщение судебной практики и организация выпуска информационных материалов; статистический учет принимаемых судебных актов; иные виды организационной, управленческой и финансово-хозяйственной деятельности.

Оба вида деятельности присущи каждому судебному органу, но первый не является государственным управлением, будучи в то же время способом реализации судебной власти, а второй — это государственное управление, которое осуществляется в целях эффективного функционирования органа судебной власти.

Государственное управление в этом случае осуществляется только в отношении организационно подчиненных лиц и только в рамках организационной структуры судебного органа или в отношении подчиненного этому судебному органу лица, не входящего в его структуру. В любом случае государственное управление имеет целью получить государственно значимый результат — обеспечение надлежащего исполнения судебным органом неуправленческих полномочий, реализуемых вне его организационной структуры и не в отношении подчиненных этому органу лиц.

Особое значение для функционирования судебной системы имеет *правовая система* — целостный комплекс правовых явлений, обусловленных объек-

*тивными закономерностями развития общества, осознанных и постоянно воспроизводимых людьми и их организациями (государством) и используемых ими для достижения своих целей.*

Правовые системы, используемые в различных странах, отличаются многообразием. Их обычно классифицируют следующим образом.

1. Правовые системы, в основу которых положено каноническое право. В частности, это системы мусульманского, иудейского, индуистского права.

2. Традиционалистские правовые системы. В своем формировании они опираются прежде всего на народные обычаи и традиции, которыми пронизаны общественная и государственная жизнь. Присущи восточным странам — Китаю, Таиланду, Вьетнаму, Японии, а также государствам Центральной Африки.

3. Идеологизированные правовые системы. Их отличает наличие дополнительных идеологических установок и требований, прилагаемых к общим правовым механизмам и инструментам.

4. Европейская континентальная, или романо-германская, правовая система.

5. Англосаксонская (англо-американская) правовая система, или система общего права.

Исторически сложилось, что наибольшее распространение получили европейская континентальная и англосаксонская правовые системы, которые еще именуют «семьи права». Страны с выраженной католической ориентацией входят в европейскую континентальную (романо-германскую) правовую семью, протестантские — в англосаксонскую. Несмотря на существенные различия правовых систем западно-европейских и восточно-европейских государств, они имеют множество родственных черт, что позволяет относить их к единой европейской континентальной правовой семье, внутри которой выделяют германское, романское, славянское и северное право.

### **Контрольные вопросы**

1. Что такое «принцип разделения властей»?
2. Какова роль законодательной ветви власти?
3. Какова роль исполнительной ветви власти?
4. Какова роль судебной ветви власти?

## Тема 7. Государственная служба и проблема управленческих кадров

### Перечень рассматриваемых вопросов:

7.1. Понятие, виды и основные принципы государственной службы. Правовое и организационное обеспечение государственной службы.

7.2. Принципы кадровой политики и современные требования к кадрам аппарата государственного управления.

7.3. Проблема повышения ответственности государственных служащих за недолжное исполнение своих служебных обязанностей.

7.4. Укрепление законности и государственной дисциплины, повышение ответственности должностных лиц за порученное дело.

### 7.1. Понятие, виды и основные принципы государственной службы. Правовое и организационное обеспечение государственной службы

В законодательстве и специальной литературе отсутствует однозначное, а следовательно, общепринятое понятие государственной службы. В специальной литературе чаще всего оно определяется на основе действующих правовых актов, исходя из признания того, что государственная служба есть:

- а) разновидность труда работников государственных организаций, являющихся государственными служащими;
- б) неотъемлемое свойство государства.

Государственная служба понимается в *широком* и *узком смысле*. Государственная служба в *широком смысле* сводится к выполнению служащими своих обязанностей (работы) в государственных организациях: в органах государственной власти, на предприятиях, в учреждениях, иных организациях; в *узком смысле* — это выполнение служащими своих обязанностей в государственных органах.

Государственная служба осуществляется *на профессиональной основе*. Это обусловлено необходимостью непрерывного, преемственного и компетентного осуществления деятельности государственных организаций.

Государственная служба опосредуется правом. Совокупность правовых норм, регламентирующих правовой статус государственных служащих, в том числе условия и порядок прохождения государственной службы, виды поощрений и ответственности служащих, основания прекращения и другие вопросы государственной службы, образуют правовой институт государственной службы. В него входят нормы конституционного, трудового, гражданского, финансового и других отраслей права. Административно-правовые нормы, регламентирующие вопросы государственной службы, составляют часть этого института и самостоятельный институт административного права.



Административное право обслуживает прежде всего государственное управление. Оно определяет административно-правовой статус главным образом государственных служащих системы государственного управления.

Специфическая концепция государственной службы положена в основу Закона Российской Федерации от 5 июля 1995 года «Об основах государственной службы Российской Федерации» (далее Закон Российской Федерации о государственной службе). В трактовке этого Закона под государственной службой понимается профессиональная деятельность по обеспечению исполнения полномочий государственных органов.

При этом к государственной службе относится исполнение должностных обязанностей лицами, замещающими государственные должности лишь определенных категорий, обозначенных в самом законе. То есть, не все лица, занимающие должности в государственных органах, исполняют обязанности, относящиеся к государственной службе. Под этим углом зрения должности в государственных органах подразделяются на государственные и негосударственные должности. Разновидностью государственных являются *государственные должности государственной службы*.

Государственные должности делятся на три категории: «А», «Б», «В».

К категории «А» относятся государственные должности, устанавливаемые Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями, уставами субъектов Российской Федерации для непосредственного исполнения полномочий государственных органов (Президент и Председатель Правительства Российской Федерации, министры и др.).

К категории «Б» относятся государственные должности, учреждаемые в соответствии с законодательством Российской Федерации для непосредственного обеспечения исполнения полномочий лицами, замещающими государственные должности вышеуказанной категории.

К категории «В» относятся должности, учреждаемые государственными органами для исполнения и обеспечения их полномочий.

Должности категорий «Б» и «В» образуют государственные должности *государственной службы*, с понятием которой и связывается служебная деятельность лиц, замещающих такие должности. Государственные должности категории «А» не признаются государственными *должностями государственной службы*, следовательно, деятельность лиц, занимающих их, по осуществлению полномочий соответствующих органов, не охватывается понятием государственной службы.

Уяснение данного обстоятельства имеет принципиальное значение, ибо оно указывает на то, что действие закона об основах государственной службы не распространяется на лиц, занимающих должности категории «А» и они, с точки зрения этого закона, не являются государственными служащими. Одним

из подтверждений этого может служить, то, что депутаты Государственной Думы занимают должности категории «А», но они не могут находиться на государственной службе (п. 3 ст. 97 Конституции Российской Федерации) и, следовательно не являются государственными служащими.

Представляется, что такое решение вопроса с депутатами следует отнести к особому случаю. Что касается других лиц, занимающих должности категории «А», то они являются государственными служащими, и их статус должен быть урегулирован с учетом особенностей их должностного положения.

Перечень государственных должностей и государственных должностей государственной службы дается соответственно в Реестре государственных должностей Российской Федерации и, являющимся его частью, Реестре государственных должностей государственной службы Российской Федерации. К последнему прилагаются перечень специализаций государственных должностей государственной службы и квалификационные требования к лицам, их замещающим.

К негосударственным относятся должности, включаемые в штатные расписания государственных органов в целях технического обеспечения их деятельности.

В Законе об основах государственной службы имеется неопределенность относительно того, в каких органах учреждаются государственные службы. В нем сказано — «в федеральных органах государственной власти, органах государственной власти субъектов Российской Федерации, а также в иных государственных органах, образуемых в соответствии с Конституцией Российской Федерации». Во-первых, не все государственные органы являются органами исполнительной власти; во-вторых, необходимо уточнить, какие государственные органы подразумеваются под «иными». Несомненно, что ими являются территориальные органы, создаваемые федеральными органами исполнительной власти для осуществления своих полномочий (п. 1 ст. 78 Конституции РФ). Кроме того, Конституцией Российской Федерации обозначена Администрация Президента Российской Федерации. При всех различиях во взглядах на ее организационно-правовую природу, здесь учреждаются государственные должности, не входящие в категорию «А». Хотя Конституция Российской Федерации в прямой форме не предусматривает образование Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, в ее структуре также имеются государственные должности.

Закон Российской Федерации об основах государственной службы умалчивает об «иных государственных органах» субъектов Российской Федерации, имеющих законные основания для образования их и учреждения в них государственных должностей.

Таким образом, по букве и смыслу Закона об основах государственной службы государственную службу осуществляет *юридически* ограниченный

круг лиц: только те лица, *которые замещают государственные должности государственной службы.*

За этот круг выведены лица, реально концентрирующие в своих руках власть, определенную компетенцией соответствующих органов («элита власти»), и лица, выполняющие вспомогательно-технические функции. Это означает также, что деятельность служащих в соответствии с занимаемыми должностями на государственных предприятиях, в государственных учреждениях и организациях данный закон не рассматривает как государственную службу (см. подробнее § 2 данной главы).

Однако Закон об основах государственной службы не является актом, содержащим универсальную трактовку понятия государственной службы, исключаям иные аспекты раскрытия этого понятия. Например, Законом Российской Федерации от 11 февраля 1993 года «О воинской обязанности и военной службе» военная служба определяется «как особый вид государственной службы в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, органах внешней разведки и федеральных органах государственной безопасности». Для такого понимания государственной службы имеются объективные предпосылки, заключающиеся прежде всего в целях, характере задач и статусе военнослужащих, призванных их выполнять.

## **7.2. Принципы кадровой политики и современные требования к кадрам аппарата государственного управления**

Реализация целей и задач управления персоналом осуществляется через кадровую политику. Кадровая политика — главное направление в работе с кадрами, набор основополагающих принципов, которые реализуются кадровой службой предприятия. В этом отношении кадровая политика представляет собой стратегическую линию поведения в работе с персоналом.

Реализация целей и задач управления персоналом осуществляется через кадровую политику. Кадровая политика — главное направление в работе с кадрами, набор основополагающих принципов, которые реализуются кадровой службой предприятия. В этом отношении кадровая политика представляет собой стратегическую линию поведения в работе с персоналом. Кадровая политика — это целенаправленная деятельность по созданию трудового коллектива, который наилучшим образом способствовал бы совмещению целей и приоритетов предприятия и его работников.

Главным объектом кадровой политики предприятия является — персонал (кадры).

Персоналом предприятия называется основной (штатный) состав его работников.

Кадры — это главный и решающий фактор производства, первая производительная сила общества. Они создают и приводят в движение средства производства, постоянно их совершенствуют. От квалификации работников, их профессиональной подготовки, деловых качеств в значительной мере зависит эффективность производства.

Целевая задача кадровой политики может быть решена по-разному, и выбор альтернативных вариантов достаточно широк:

- увольнять работников или сохранять; если сохранять, то каким путем лучше:

- а) переводить на сокращенные формы занятости;
- б) использовать на несвойственных работах, на других объектах;
- в) направлять на длительную переподготовку и т.п.

- подготавливать работников самим или искать тех, кто уже имеет необходимую подготовку;

- набирать со стороны или переучивать работников, подлежащих высвобождению с предприятия;

- набирать дополнительно рабочих или обойтись имеющейся численностью при условии более рационального ее использования и т.п.

При выборе кадровой политики учитываются факторы, свойственные внешней и внутренней среде предприятия, такие как:

- требования производства, стратегия развития предприятия;

- финансовые возможности предприятия, определяемый им допустимый уровень издержек на управление персоналом;

- количественные и качественные характеристики имеющегося персонала и направленность их изменения в перспективе и др.;

- ситуация на рынке труда (количественные и качественные характеристики предложения труда по профессиям предприятия, условия предложения);

- спрос на рабочую силу со стороны конкурентов, складывающийся уровень заработной платы;

- влияние профсоюзов, жесткость в отстаивании интересов работников;

- требования трудового законодательства, принятая культура работы с наемным персоналом и др.

Свойства кадровой политики:

1. Связь со стратегией
2. Ориентация на долговременное планирование.
3. Значимость роли кадров.
4. Круг взаимосвязанных функций и процедур по работе с кадрами.

Кадровая политика является составной частью всей управленческой деятельности и производственной политики организации. Она имеет целью

создать сплоченную, ответственную, высокоразвитую и высокопроизводительную рабочую силу.

Кадровая политика должна создавать не только благоприятные условия труда, но обеспечивать возможность продвижения по службе и необходимую степень уверенности в завтрашнем дне. Поэтому, основной задачей кадровой политики предприятия является обеспечение в повседневной кадровой работе учета интересов всех категорий работников и социальных групп трудового коллектива.

Кадровая политика предприятия — это целостная кадровая стратегия, объединяющая различные формы кадровой работы, стиль ее проведения в организации и планы по использованию рабочей силы.

Кадровая политика должна увеличивать возможности предприятия, реагировать на изменяющиеся требования технологии и рынка в ближайшем будущем. Кадровая политика является составной частью всей управленческой деятельности и производственной политики организации. Она имеет целью создать сплоченную, ответственную, высокоразвитую и высокопроизводительную рабочую силу.

Содержательной частью документа является декларация базовых принципов кадровой политики, которые должны разделять все субъекты организации как целостной системы. Среди них можно порекомендовать учесть следующие:

- организация должна рассматривать персонал как человеческий ресурс, способный обеспечить ей конкурентные преимущества и достижение лидерских позиций при условии планирования и обеспечения его оптимального использования, развития и качества;

- управление персоналом организации должно быть основано в первую очередь на преобладании экономических и социально-психологических методов и составляет одну из важнейших функций управления организации на всех иерархических уровнях управления. При этом линейное руководство должно делегировать службам управления персоналом определенные полномочия в области организации работы с персоналом, оставляя за собой право принятия решения в пределах установленной компетенции;

- персонал организации должен рассматриваться как капитал, приобретенный в ходе конкурентной борьбы, а расходы на персонал — как долгосрочные инвестиции в развитие организации;

- персонал организации является носителем ее корпоративной культуры и ценностей и во многом способствует созданию положительного обобщенного образа организации (corporate image), обеспечивающего идентификацию и поддержку, атмосферу доверия, приемлемости и «благорасположенности» общества к деятельности организации на региональном, государственном и международном уровнях;

- организация как работодатель и персонал должны выступать как социальные партнеры, разделяющие цели производства и способы их достижения, определяемые стратегией и политикой организации. Организация должна обеспечивать своим работникам удовлетворение социальных, духовных и материальных потребностей в соответствии с вкладом каждого из сотрудников в достижение целей и задач организации;

- организация должна ориентироваться на установление длительных трудовых отношений с каждым сотрудником, основанных на соблюдении требований трудового законодательства и позволяющих сотруднику полностью реализовывать имеющийся уровень профессиональной компетентности, а также совершенствовать его в направлениях, определяемых потребностями организации и уровнем должностной компетенции сотрудника;

- управление персоналом организации должно быть интегрировано в общекорпоративную стратегию. Руководство служб управления персоналом в полной мере должно участвовать в процессе подготовки корпоративной стратегии, а не только в ее реализации.

Принципы кадровой политики конкретной организации должны быть выработаны ее руководством и службой управления персоналом в ходе совместного обсуждения концепции кадровой политики.

### **7.3. Проблема повышения ответственности государственных служащих за недолжное исполнение своих служебных обязанностей**

Процесс создания сильного, политически стабильного, благоприятного для инвестиций и конкурентоспособного государства неразрывно связан с решением постоянно возникающих прежде всего экономических проблем.

От проводимых в стране мероприятий в экономической сфере, заданных политикой, во многом зависит и качество жизни граждан. Вполне обоснованно понимать качество жизни как «обобщающую социально-экономическую категорию, включающую в себя не только уровень потребления материальных благ и услуг (уровень жизни), но и удовлетворение духовных потребностей, здоровье, продолжительность жизни, условия среды, окружающей человека, морально-психологический климат, душевный комфорт».

Качество жизни можно рассматривать как процесс, цель которого — обеспечить стабильное развитие социально-экономических показателей государства, причем таких показателей, которые не нарушают безопасность системы и эволюционным путем приводят к повышению качества жизни как настоящих, так и будущих поколений.

Качество жизни граждан напрямую зависит от реализуемости мероприятий по предоставлению населению благ, отвечающих определенным стандартам, которые государство может задать, а может и не задать. Вполне очевидно,

что констатируется низкий уровень качества услуг, которые получает население Российской Федерации. Как следует из Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах, по качеству публичных услуг наше государство находится на одном уровне со странами, уровень экономического развития которых намного ниже российского.

Но несмотря на эти констатации, среди антикризисных мер Правительство РФ планирует «сократить перечень товаров, работ, услуг, подлежащих обязательной сертификации... это серьезно сократит издержки бизнеса на осуществление процедур обязательного подтверждения соответствия товаров (работ, услуг) требованиям безопасности».

Данное мероприятие может входить в комплекс мероприятий для снижения административного давления на бизнес, но негативно отразится на повышении качества жизни, так как оно завязано на сертификацию товаров, работ, услуг.

Во многом качество предоставляемых услуг зависит от эффективности деятельности отдельных представителей власти. В результате чего можно полагать, что категории управления и качества связаны, это интегральные понятия.

Таким образом, качество процесса управления — это категория, от которой напрямую зависит качество оказанной услуги отдельному гражданину. В деле управления качеством необходима государственная система контроля. Представляется обоснованной точка зрения С.А. Ким: «...для эффективного управления экономикой, ориентированного на повышение качества жизни населения, необходимо, чтобы контрольный пакет акций находился в руках государства на тех стадиях производства продукции и услуг, которые обеспечивают удовлетворение потребности населения и безопасности страны».

Давно известно, что государство как живой организм, с одной стороны, живет правосознанием своих граждан и по идее является корпорацией. С другой стороны, государство есть публично-правовое учреждение, деятельность которого осуществляется благодаря субъектам государственной службы — государственным служащим.

Так как качество входит в число критериев оценки работы менеджеров любого уровня, следовательно, оно может являться критерием и для специалистов государственной службы. Следовательно, современные государственные служащие должны придавать особое значение процессу повышения качества своей деятельности.

Существует следующее основное условие профессиональной деятельности служащих: специалисты, имеющие полномочия управлять государством, в первую очередь должны уметь компетентно анализировать уровень правосознания народа в стране и точно определять и разрешать проблему. Это будет возможно, если в сознании государственного служащего как базовое начало заложены основы государственности России и государственного образа

мысли. К тому же государственный служащий должен иметь чувство глубокой ответственности со способностью принимать ответственное решение. И будет идеально, если государственный служащий помимо прочего будет видеть в своих публичных полномочиях не личную выгоду, а обязанность.

Для качественной работы государственного служащего, который ощущает ответственность (и в позитивном, и в ретроспективном смысле) за любое действие, важно организовать и качественный порядок отбора людей, желающих занять места в системе государственной службы.

Для качественного отбора государственных служащих важно первоначально определиться с организаторами государственной службы — руководителями, которые смогут понимать, что значит проявление качества исполнительности.

Естественно, в деле повышения качества обслуживания самым главным является определение процедуры отбора конкретных государственных служащих на их рабочие места, заняв которые, они все в совокупности реализуют управление делами государства. Но в процессе работы неизбежно тот или иной служащий «допускает ошибки», нарушает права и свободы граждан, в результате чего неотвратимо должна наступить ответственность.

Можно сделать выводы:

- ответственность государственных служащих за некачественную услугу наступит лишь в результате исчерпывающего перечня нарушений: сроки, порядок регистрации документов, правильность внесения записи в систему документооборота;

- ответственность является персональной;

- ответственность закрепляется в должностных регламентах, где обозначено правило, что государственный служащий несет материальную, дисциплинарную, гражданско-правовую, административную или уголовную ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение возложенных на него должностных обязанностей, за действия или бездействие, ведущие к нарушению прав и законных интересов граждан, за разглашение государственной тайны, а также сведений, ставших ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей.

На наш взгляд, еще лишен конкретики и четкой правовой регламентации институт ответственности государственного служащего за некачественные услуги, которые он предоставляет гражданам при реализации своих служебных полномочий.

Законодательно следует закреплять конкретные виды ответственности (можно и сами санкции) за нарушение требований качества предоставляемой услуги. А гражданину при получении услуги, зная все ее качественные характеристики, будет нелишним получить информацию о процедуре обжалования предоставления ему некачественной услуги. При этом у государственного



служащего должно быть представление о возможных конкретных санкциях, которые к нему могут быть применимы за нарушение норм по обслуживанию граждан.

#### **7.4. Укрепление законности и государственной дисциплины, повышение ответственности должностных лиц за порученное дело**

Неукоснительное соблюдение, укрепление государственной дисциплины на порученном участке работы — одна из важнейших обязанностей служащих. За невыполнение этой обязанности они могут привлекаться к ответственности — дисциплинарной, административной, материальной, уголовной.

Основанием дисциплинарной ответственности является дисциплинарный проступок, т. е. виновное нарушение правил, обязанностей службы, в частности, трудовой дисциплины. Под нарушением дисциплины понимается неисполнение или ненадлежащее исполнение по вине работника возложенных на него обязанностей. Должностные лица отдельных категорий подлежат ответственности также и за поступки, не совместимые с достоинством и назначением службы. Уставы о дисциплине работников некоторых категорий устанавливают ответственность за недостойное поведение, даже если оно имело место не при исполнении ими служебных обязанностей.

Дисциплинарные взыскания применяются, как правило, в порядке служебного подчинения, только определенным кругом субъектов линейной власти, в пределах их компетенции и установленного перечня таких взысканий. Перечень дисциплинарных взысканий не может произвольно изменяться субъектами их применения.

Согласно ст. 14 Закона за неисполнение или ненадлежащее исполнение государственным служащим возложенных на него обязанностей (должностной проступок) могут налагаться органом или руководителем, имеющим право назначать государственного служащего на государственную должность, следующие дисциплинарные взыскания:

1) замечание; 2) выговор; 3) строгий выговор; 4) предупреждение о неполном служебном соответствии; 5) увольнение.

Законом РФ от 14 декабря 1995 г. установлено, что суд, рассматривая жалобы граждан на незаконные действия государственных служащих, вправе налагать на них дисциплинарные взыскания.

Государственный служащий, допустивший должностной проступок, может быть временно (но не более, чем на месяц), до решения вопроса о его дисциплинарной ответственности, отстранен от исполнения должностных обязанностей с сохранением денежного содержания.

Основанием административной ответственности является административный проступок. К административной ответственности привлекаются служащие,

чаще всего должностные лица, за нарушение общеобязательных правил, предусмотренных КоАП РСФСР и другими актами с административными санкциями, если их соблюдение вменено им в обязанность. Иными словами, основанием административной ответственности служащих выступает деяние, которое одновременно расценивается и как административный, и как дисциплинарный проступок. К служащим применяются только два административных взыскания: предупреждение и штраф.

Уголовная ответственность наступает за совершение преступлений. В УК особо выделены должностные преступления: злоупотребление властью или служебным положением, превышение власти или служебных полномочий, халатность, получение взятки, должностной подлог.

Если дисциплинарная, административная, уголовная ответственность носят карательный, то материальная — праввосстановительный характер. Она наступает за служебный поступок, причинивший материальный ущерб организации, и выражается в возмещении виновным служащим причиненного им вреда. Материальная ответственность, как правило, бывает ограниченной: служащие, по вине которых причинен ущерб, несут ее в размере прямого ущерба, но не более своего среднего месячного заработка. Полная материальная ответственность означает, что ущерб возмещается в полном размере. Она наступает, если, например, ущерб причинен не при исполнении служебных обязанностей, когда служащий был в нетрезвом состоянии, когда с ним заключен договор о полной материальной ответственности.

### **Контрольные вопросы**

1. Что такое «государственная служба»?
2. Какие вам известны принципы кадровой политики?
3. Проанализируйте проблему повышения ответственности государственных служащих.
4. В чем состоит укрепление законности и государственной дисциплины государственных служащих?
5. Как повысить дисциплину государственных служащих?

## Тема 8. Формы взаимодействия государства и общества в процессе реализации государственного управления

### Перечень рассматриваемых вопросов:

- 8.1. Социальный механизм достижения целей государственного управления.
- 8.2. Разделение и организация труда в государственном управлении.
- 8.3. Связи органов государственной власти с общественностью.
- 8.4. Специфика иерархических отношений и проявления бюрократии в государственном управлении.
- 8.5. Представительство интересов и лобби в государственном управлении.
- 8.6. Конфликт интересов и противодействие коррупции в органах государственной власти.

### 8.1. Социальный механизм достижения целей государственного управления

Государственное управление имеет социальный характер и находит воплощение в системной и постоянно развивающейся взаимосвязи общества, человека и государства. Причем именно человек формирует эти динамические взаимоотношения, ориентируя их на более эффективное удовлетворение своих потребностей и интересов, что в конечном счете обеспечивает развитие социума в целом. Это происходит с помощью действующего в жизнедеятельности людей *социального механизма* — совокупности способов, приемов, технологий реализации социальных целей.

Как порождение общественной жизни социальный механизм определяется типом и уровнем общественного развития, соотношением прогрессивных и регрессивных, эволюционных и революционных, реформационных и контрреформационных процессов, степенью социальной субъективности населения. Он формируется под влиянием геополитических и региональных особенностей страны, национально-исторических традиций, обычаев, религиозно-мифологических верований и духовной культуры, социально-экономического уклада и образа жизни народа в целом.

Основная социальная функция государственного управления — властное регулирование жизнедеятельности людей на определенной территории. Оно осуществляется различными способами, носит легитимный характер, обусловлено историческим этапом развития общества и всегда находится в прямой зависимости от его состояния.

Социальный механизм государственного управления предполагает сознательную и целенаправленную деятельность, связанную с реализацией государственно-властных полномочий субъектами публичной власти, регламентированную

правовыми нормами, создание организационного взаимодействия людей, социальных групп, соблюдение взаимных обязательств и несение ответственности.

Государственное управление, как и любые другие сложные системы, встречается с рядом взаимосвязанных проблем. Эти проблемы обусловлены тем, что, *во-первых*, современная социальная реальность сложна, противоречива и динамична; *во-вторых*, процессы, происходящие в современном социуме, носят ускоренный характер; *в-третьих*, возросла не только сложность социальных процессов, но и роль личности в них, что усиливает напряженность, поскольку повышается ответственность не только тех, кто принимает управленческие решения, но и тех, кто воплощает эти решения в жизнь. В этом плане с помощью социального механизма происходит координация и согласование разнонаправленных интересов.

Взаимодействие людей в процессе государственного управления сопряжено с тем, что объект управления способен воспринимать, хранить и перерабатывать такую информацию, которая может помочь сохранить прежние и развить новые коммуникационные связи. Это позволяет учесть не только общественные закономерности, но и субъективные интересы людей, создать условия для их самореализации.

Лучшие формы и методы государственного управления могут быть эффективно реализованы в странах с развитой правовой системой. Только в «правовом поле» возможна реализация большинства элементов государственного управления. Кроме того, любое социальное сообщество есть не механическая сумма индивидов, составляющих данное образование, а система, наделенная новыми свойствами. Эти свойства определяются культурным уровнем, традициями, этнопсихологическими характеристиками людей, составляющих то или иное социальное образование.

Социальные сообщества, объединяющиеся для решения той или иной задачи, потенциально включают в себя множество очагов противоречий и даже конфликтов. И хотя многие организации объединены мотивами, интересами и целями составляющих их индивидов, в процессе решения тех или иных задач людей может по-своему интересовать ход их выполнения. Поэтому государственное управление по своей сути — оптимальная кооперация человеческих ресурсов, актуализация сотворчества, разделение функций для объединения действий людей.

Специфическим свойством государственного управления является его «погруженность» в культуру. Оно малоэффективно, если не учитывает традиций народа, специфики восприятия людьми неэкономических ценностей. Игнорирование традиций, социальных и культурных установок приводит к тому, что решаемые задачи оказываются чуждыми для исполнителей. Вот почему опыт государственного управления той или иной страны не может быть

некритически, без корректировки перенесен в другое государство с иными ценностными установками.

Государственное управление системно. С этим связано то обстоятельство, что управленческие решения, принимаемые в одних областях системы, оказывают влияние на решения, принимаемые в других областях. Характер такого влияния зависит от степени распространенности государственного управления на все общество, а также зрелости различных социальных институтов, оказывающих заметное воздействие на процесс разработки и реализации государственных управленческих решений.

*Социальные институты — это устойчивые формы человеческих отношений, способы выражения их установок и ценностных ориентаций в различных видах деятельности* (институты власти, управления, государственной и муниципальной службы, информационного обеспечения, связей с общественностью, представительства интересов и лобби, модели взаимоотношений представителей органов государственной власти и общества и др.). В свою очередь, государство — это тоже институт, позволяющий (или не позволяющий) обществу наиболее эффективно использовать имеющиеся ресурсы.

Противоречия в функционировании социальных институтов, где определяются интересы различных общественных групп, становятся источником социальной напряженности, хотя из всех элементов социальной системы эти институты наиболее консервативны, устойчивы и остаются основой стабильности в обществе. Поэтому накопление противоречий, их обострение в процессе функционирования социальных институтов либо их насильственное разрушение вызывает особенно большой рост социальной напряженности. Это обусловлено тем, что нарушаются регулятивные механизмы в обществе.

Мудрость решений в системе государственного управления как раз и состоит в том, чтобы не допустить поражения одновременно нескольких социальных институтов, избежать эскалации напряженности, особенно в системе нравственных, эстетических, религиозных ценностей.

## **8.2. Разделение и организация труда в государственном управлении**

Выделить управленческую компоненту в чистом виде из той сложной системы различных видов человеческой деятельности, в результате которых в конечном счете образуется совокупный общественный продукт, и оценить ее — дело нелегкое. Однако еще труднее оценить эффективность государственного управления в целом как социального института, а также как формы взаимодействия государства и общества в процессе его осуществления. И тем не менее возможен подход к оценке государственного управления с точки зрения

социальной эффективности. В качестве элементов этот подход включает в себя учет форм разделения и организации труда, учет затрат на управление, оценку мощности циркулирующих потоков управленческой информации и многое другое. Но при этом в центре внимания остается главный, интегративный, критерий — реальная социальная полезность государственного управления, или, иными словами, некая мера его эффективности по удовлетворению общественных потребностей.

Государственные служащие, занятые управленческим трудом, который в своей массе есть труд высококвалифицированный, занимаясь обеспечением выполнения государственных полномочий в органах государственной власти, объединены в аппарат государственного управления. От того, как этот аппарат организован, как он реализует свои функции, в немалой степени зависит и объективное положение дел в обществе, его социальное бытие, и субъективное преломление последнего в общественном сознании — «социальное самочувствие» общества.

Любой орган государственной власти с общественной точки зрения представляет собой целостную часть государственного механизма, занимающую определенное место в иерархии государственных органов; он создан и существует для достижения социально значимых и нормативно закрепленных целей (обычно долговременного характера), выполняет некоторый набор функций посредством более или менее постоянных форм и методов деятельности и наделен для этого правами и обязанностями (т.е. компетенцией); связан устойчивыми управленческими связями с фиксированным рядом объектов управления в рамках некоей сферы деятельности государства; имеет устойчивые внутренние связи, относительно стабильный штат государственных служащих; входящие в его штат управленческие работники специализируются на выполнении определенных видов деятельности (разделение труда); в нем согласуется работа взаимосвязанных звеньев системы государственного управления (организация управленческого труда).

*Труд — процесс сознательной человеческой деятельности, направленной на конкретную цель, благодаря которой человек видоизменяет природные предметы для удовлетворения собственных потребностей и нужд семьи.* Процесс труда охватывает три основных момента: целесообразную деятельность человека, т.е. сам труд; предмет труда; средства труда, с помощью которых человек воздействует на предмет труда.

Труд в своей полезной форме выступает как конкретный труд, таким образом, он создает потребительную стоимость. В то же время труд в качестве затрат человеческой рабочей силы создает стоимость производимого товара.

В системах государственного управления труд носит преимущественно интеллектуальный характер, он осуществляется при помощи умственных

способностей человека, имеет целью оказание влияния на общественные процессы. Как правило, результатом труда интеллектуального выступают объекты нематериального производства, в первую очередь информация.

Выделяется три рода деятельности, в которых в основном применяется интеллектуальный труд: наука, образование, управление. Нам важно оценить управление — целенаправленные, целесообразные действия, обращенные на согласование мнений людей и достижение согласованности их деятельности. Согласование предполагает выбор необходимых действий, их комбинирование, определение последовательности, корректировку по промежуточным результатам.

Специфика управления заключается в целенаправленном воздействии на процессы совместной деятельности людей. При этом воздействие не следует понимать только как административное распоряжение.

Потребность в управлении реализуется как организация, но далее, при движении организации в окружающем мире, управление становится частью общего процесса, деятельности в организации и для организации. Цели управления достигаются посредством организации, но субъекты управления при этом также выполняют предписания и решают задачи, получают результаты и должны считаться с некими оценками.

*Труд государственных служащих — это компонент общественного труда, смысл которого заключается в обеспечении государственных полномочий в органах государственной власти. Их услуги необходимы и целесообразны в любой стране, независимо от формы государственного устройства, формы правления, политической системы или правящего режима. Это труд управленческий, являющийся одной из разновидностей умственного труда.*

Управленческий труд реализуется в трех основных формах:

1) *эвристический труд* — анализ, изучение проблем, стоящих перед организацией, разработка вариантов решений, в основном стратегического характера. Он осуществляется руководителями различного уровня и специалистами;

2) *административный труд* — текущая координация и оценка деятельности подчиненных (издание приказов, распоряжений, инструктирование, обмен информацией, контроль);

3) *оперативный труд* — техническое обеспечение производственных и управленческих процессов необходимой информацией (документооборот, статистика, обработка информации и др.). Это труд технических работников и отдельных специалистов.

Специфика управленческого труда состоит в том, что занятые им работники сами не производят материальных ценностей или услуг, а обеспечивают управление действиями, потенциальными способностями и поведением людей —

непосредственных производителей материальных и духовных благ. Собственно предметом управленческого труда является информация, характеризующая состояние управляемого объекта в данный момент, а продуктом, результатом труда — соответствующие решения и действия, необходимые для изменения состояния этого объекта в направлении достижения поставленных перед ним целей и задач. Результаты управленческого труда в системе государственного управления оцениваются не по количеству изданных приказов, распоряжений или документов, а по их влиянию на эффективность деятельности государственного органа в целом. Хотя это не исключает возможности прямой оценки труда государственных служащих, если выполняемые ими работы, обеспечение ими государственных полномочий в органах государственной власти поддаются количественному измерению.

### **8.3. Связи органов государственной власти с общественностью**

В зависимости от действующего в государстве политического режима различают *несколько моделей связей органов власти с общественностью*:

- 1) властвования и подчинения;
- 2) переходная на основе взаимодействия;
- 3) управленческая.

*Первая модель* характерна для государств, где осуществление властной воли строится на принципах авторитаризма. Личность и создаваемые населением общественные объединения рассматриваются как потенциальный источник влияния в обществе, конкурирующий с государством. Инициативные действия, совершаемые населением, расцениваются органами государственной власти как посягательство на государственные интересы. Так, существовавшие в советский период общественные организации (профсоюзы, комсомол, женские, ветеранские и другие объединения) были частью государственного аппарата, его особой, строго отрегулированной составляющей. Несмотря на чаще всего формальный характер общественных инициатив, они нередко поддерживались искренним участием социально активных людей. С их помощью образовывались постоянные общественные связи, а жесткие формы влияния власти приобретали видимость реальных механизмов диалога с представителями органов государственной власти, партийными структурами, социальными группами. Отношения властвования и подчинения вели к преобладанию в системе государственного управления неформальных связей и процедур, ведущих к субъективизму и произволу.

Таким образом, авторитарные режимы всегда демонстрируют отрыв представителей государственной власти от общества, превращают систему государственного управления в замкнутую корпорацию, претендующую на монопольную компетентность, отчуждают рядового гражданина от управления. В этом



случае власть включает мощный, имеющий глубокие корни психологический механизм подчинения, покорности. Люди склоняются перед диктаторами не потому, что боятся наказания, а по причине уважения грубой силы. Авторитарный режим характеризуется отсутствием полноценных общественных институтов, а организация общества имеет закрытую, вертикальную структуру с централизованным потоком коммуникации и аналогичной системой принятия решений.

В государствах, ориентированных на создание демократии, особенно актуальна потребность в диалоге власти и общественности, поэтому стратегия коммуникации общества и государства основывается на поиске механизмов взаимодействия (*переходная модель*).

Этому содействуют несколько моментов.

*Во-первых*, государство как политический институт демократического общества стремится найти такой способ управления, при котором объект и субъект управленческого воздействия не были бы жестко разделены, а выступали бы как взаимоответственные субъекты общественных отношений.

*Во-вторых*, формирующееся гражданское общество испытывает потребность в различных социальных институтах и эффективных технологиях взаимодействия власти и государства.

*В-третьих*, общество переходного периода нуждается в построении системы защиты прав человека во всех сферах общественной, политической, экономической и личной жизни.

*В-четвертых*, формы взаимодействия во многом зависят от определения реальных границ, характера воздействия средств массовой коммуникации на граждан и ограничения возможностей влияния власти на эти формы распространения информации.

Чтобы механизм взаимодействия органов государственной власти и общественности в условиях применения переходной модели взаимоотношений функционировал, требуется преодолеть ряд серьезных преград, которые обусловлены следующими обстоятельствами:

1) государство обладает мощными институализированными формами и структурами принуждения, а гражданское общество лишь формируется и находится почти в постоянной зависимости от государства — его правовой защиты, экономической и финансовой поддержки;

2) государство далеко не всегда оказывается способным на позитивный политический диалог и демонстрирует агрессивные волюнтаристские поползновения;

3) гражданское общество, прежде всего в лице его экстремистски настроенных объединений, для достижения приоритетных политических целей может использовать средства, принципиально не согласующиеся с нормами кодифицированного права;

4) для государства наиболее серьезной проблемой остается изменение практически всей системы законодательства, в том числе принятие законодательных актов, регулирующих деятельность общественных объединений, институтов открытой демократии (согласительные комиссии, общественные палаты и советы, общественные слушания и т.д.);

5) органы государственной власти в центре и на периферии далеко не всегда прибегают к услугам общественного мнения для разрешения конкретных задач государственного управления.

По существу, в цивилизованных странах (цивилизованность гражданского общества означает его экономическую, социальную, духовную организованность и упорядоченность, а также готовность к самоуправлению) в конце 70-х гг. XX в. стали оформляться контуры демократии участия, при которой система политического представительства, реализуемая политическими партиями и движениями, логично дополняется системой специального представительства интересов, которую составляют институты гражданского общества — общественные объединения, а также различного рода «группы интересов», «группы давления» и т.д. Развитие законодательства в данных странах осуществляется при активном использовании оценки регулирующего воздействия нормативных актов (regulatory impact assessment), под которым понимается проведение эмпирических исследований, направленных на прогнозирование либо оценку фактического воздействия предложенных регулирующих актов на целевую аудиторию, рынки, государственный сектор.

Такие оценочные исследования в общегосударственном масштабе можно рассматривать как инструмент информационно-аналитической и социально ориентированной системы управления, при которой разработка правового акта сопровождается проведением публичных обсуждений и получением экспертных оценок со стороны заинтересованных лиц и организаций.

#### **8.4. Специфика иерархических отношений и проявления бюрократии в государственном управлении**

Государственное управление представляет собой непосредственную деятельность государственной власти по осуществлению целей государства и обеспечивает проведение государственной политики через систему административных учреждений, опирающихся на власть государства. В связи с этим исследователи теоретически и практически разделяют государственное и правительственное управление. *Государственное управление* есть управление порядком (или беспорядком), *правительственное* — управление процессами в границах этих порядков. Стратегическая роль правительственного управления состоит в его способности проводить политику, государственного — инициировать эту политику в условиях противоборства различных групп

общества. Государственное управление не должно «выбирать» за всех других (не может быть абсолютной уверенности в том, что оно выражает коллективную волю социума) или конструировать общественные отношения. Его миссия определяется необходимостью описания институциональной среды в системе права и поддержания институционального порядка, в том числе за счет универсальных процессов и функций политики. Государственное управление отражает не изменения объективных условий деятельности, а сдвиги в системе ценностей, которые и должны быть закреплены как порядки.

В государственном управлении можно выделить несколько особых сфер: территория, налоги, насилие, государственная служба, законодательство, социальная сфера общества, права собственности, бюджет как политическая стратегия, конституционные органы государства, политическая ответственность. Правительственное управление затрагивает по крайней мере четыре сферы: общественные блага (национальное достояние), деньги и банки, международную конкуренцию, обеспечение законного порядка. Правительственное управление всегда рыночное, государственное — никогда.

В рамках государственного управления создаются государственные организации — иерархизированный политический субъект с универсальным комплексом полномочий в распоряжении коллективными ресурсами. Эти коллективные ресурсы всегда дефицитны, поэтому существуют определенные сферы влияния, поделенные между основными территориальными уровнями и ветвями власти. Государственное управление в этом случае должно соблюдать государственный интерес.

Иерархия — это поуровневое построение управления, при котором каждый нижестоящий уровень подчиняется вышестоящему и контролируется им. Это структура, правила которой позволяют по различию в положении, правах, способах связи и других элементах организации точно установить отношения «высший — низший», «старший — младший», «начальник — подчиненный» и т.п.

Иерархия — это тип системы, в которой все связи последовательно сводятся к одному звену — вершине системы, характеризующийся наличием уровней, распределением звеньев по уровням, межуровневыми связями.

Определенная иерархия всегда выступает признаком социальности. Уже с образованием племени появляются советы старейшин и вожди, что указывает на некоторую социальную дистанцию, которая является основанием для иерархии.

Проблемы «иерархического порядка» занимали людей издавна. Еще в мифах можно найти «природное» объяснение иерархии богов по принципу «первородности». Вспомним также знаменитое «Государство» Платона с его иерархическим делением всех граждан на правителей-философов, стражников и ремесленников и соответствующей иерархией космоса.

Иерархический принцип наглядно демонстрируют все кастовые системы. Все мировые религии признают иерархию святых, и вопросы ее обоснования рассматриваются в работах теологов. Но наиболее бурно эти вопросы стали обсуждаться с появлением многочисленных теорий организаций. Например, в классическом труде Дж. Марча и Г. Саймона иерархия связывается с тем, что составляющие систему элементы (блоки принятия решений) обладают ограниченной «решающей способностью» (или «ограниченными интеллектуальными возможностями»), поэтому возникает необходимость в разбиении цели на подцели так, чтобы достижение общей цели стало равносильно достижению совокупности подцелей.

Иерархия для различных объектов может быть построена по любым основаниям. В системе государственного управления различают иерархию целей и иерархию элементов, принимающих решения, которые отчасти совпадают, поскольку и высший, и средний, и низовой уровни управления, на которых принимаются решения, характеризуются собственными целями.

Для государственной системы управления иерархическое построение является объективно необходимым, всеобщим. Отношение «управляющий — управляемый» есть одновременно и отношение «властвующий — подчиненный», поскольку государственное управление неразрывно связано с властью, и эта связь объективна: без власти не существует государственного управления.

Одной из основных в системе государственного управления остается *проблема соотношения форм централизации и децентрализации*. Эти формы отношений, с одной стороны, выражают объективно необходимые стороны организации систем власти и государственного управления, с другой — активно воспроизводятся в государственном строительстве большинства стран. В США децентрализация была заложена в федеративной форме устройства государства, узаконенной Конституцией 1787 г. Для Франции централизация, установленная Наполеоном, была обычным явлением до 80-х гг. XX столетия. Жесткий централизм был присущ Советскому Союзу и всем странам бывшего социалистического лагеря.

### **8.5. Представительство интересов и лобби в государственном управлении**

Одной из форм взаимодействия государства и общества является гарантия гражданам равного и свободного доступа к участию в принятии решений или в системе легитимного выбора и распределения власти. С этой точки зрения каждый гражданин должен иметь реальную возможность участия в политическом процессе.

Большинство государственных решений в той или иной мере затрагивает интересы как отдельных граждан, так и различных слоев населения (пенсио-

неров, бюджетников), а равно регулирует отдельные виды деятельности. В связи с этим у отдельных граждан, политических организаций, должностных лиц и иных субъектов правоотношений объективно возникает определенная заинтересованность в принятии вполне определенных решений, отвечающих их запросам. Конкретные лица, столкновение их интересов в ходе политического процесса начинают оказывать давление на структуры власти, должностных лиц и общественное мнение для достижения желаемого результата.

В этих условиях возникают *группы интересов* — организации, целью которых является объединение граждан для выражения и защиты каких-либо специальных интересов (например, решение конкретной проблемы, защита специфических интересов небольшой социальной, профессиональной, поселенческой, религиозной или культурно обособленной группы). Их основное отличие от партий лежит не только в организационной области. Оно также заключается в способах взаимодействия с государственной властью: группы интересов не ставят перед собой задачу прийти к власти (бороться за нее), они пытаются лишь оказывать воздействие на механизм принятия политических решений с целью реализации групповых интересов.

Поскольку вся деятельность человека обусловлена существующими потребностями, он направляет свои действия на их удовлетворение, реализует свои жизненные интересы. Из всего многообразия мотивов, влияющих на общественные поступки людей, выделяются интересы, формирующие логику субъектов государственного управления. Поэтому одним из важнейших институтов государственного управления, которое всегда связано с обществом и отражает его запросы, является система представительства интересов. С ее помощью осуществляется коррекция государственных решений, учитывающих интересы тех, кого они затрагивают.

*Представительство интересов в государственном управлении* — механизм сближения, согласования интересов между различными социальными группами населения, отдельными гражданами и государством.

В теории и практике государственного управления, смежных науках предлагается несколько типологий групп интересов.

*Общинные группы*, в которых люди связаны между собой прежде всего принадлежностью к сообществу, а только затем — своими мотивами и стремлениями (племенные, этнические группы, тейпы, кланы).

*Ассоциативные группы* создаются людьми для реализации достаточно ограниченных интересов локального характера.

*Группы по обычаю* (чаще всего религиозного толка) используют личные контакты с представителями государственной власти.

*Группы защиты и поддержки* — наиболее распространенные в странах развитой демократии типы заинтересованных групп (ассоциации, профсоюзы,

общественные движения), отстаивающие материальные и социальные интересы своих сторонников на основе активного взаимодействия с органами государственной власти.

*Институциональные группы* имеют влияние внутри органов государственной власти, особенно на процесс принятия управленческих решений.

*Группы поддержки* (антивоенные организации, экологические движения и т.п.) проявляют себя при достижении определенных ограниченных целей.

Группы интересов позволяют своим членам, а также всем гражданам и организациям если не воздействовать на процесс государственного управления, то как минимум формулировать рекомендации и следить за правильностью исполнения властью своих обязательств перед народом.

В современных условиях группы интересов создают различные по содержанию и форме системы влияния на решения, принимаемые в органах государственной власти: воздействие на общественное мнение; активность в электоральном процессе; интеграция в систему «функционального» представительства (комитеты, советы при исполнительных органах власти); распространение лоббирования и профессиональной лоббистской деятельности; расширение политического представительства (участие населения в деятельности органов государственной власти, политическое лидерство и т.п.).

К основным способам представительства интересов в государственном управлении относят: партийный, законодательный региональный, корпоративный, клановый, лоббистский.

Системы влияния на государственные решения в целом носят общественный характер, выполняют своего рода компенсаторную функцию согласования, посредничества и коррекции в процессе адекватного взаимодействия общества и государства.

Особого внимания заслуживает представительство интересов в парламенте, которое носит государственно значимый характер. Депутаты в этом случае выступают проводниками выражения интересов народа в процессе принятия наиболее важных государственных решений, имеющих, как правило, форму законодательных актов.

Таким образом, представительство интересов в государственном управлении объединяет два начала: функциональное и политическое, и формируется преимущественно на основе горизонтальных сетевых связей, а не на обязательных для государства вертикальных иерархических отношениях. Роль системы представительства интересов не в том, чтобы исполнять властные функции, а в том, чтобы влиять на власть и на весь процесс формирования и осуществления публичной политики, обнародуя и отстаивая все многообразие частных интересов.

Представительство интересов в государственном управлении функционирует на стыке легитимности и легальности. Инициативы групп интересов,

расширяющийся спектр жизненных запросов и потребностей, новые формы их деятельности побуждают государство реагировать на них, принимать новые законы, устанавливать новые правовые нормы, вносить изменения в конституцию, т.е. делать их легальными.

Проникновение представительства интересов в партийную и политическую сферу отражает особую роль одного из значимых механизмов взаимосвязи общества и государства — *лоббизма*.

## **8.6. Конфликт интересов и противодействие коррупции в органах государственной власти**

Человеческая история свидетельствует о том, что реальное или потенциальное противоречие между личной заинтересованностью государственного чиновника и объективным выполнением им его должностных обязанностей проявилось с возникновением государств.

Сегодня это называют *конфликтом интересов — ситуацией, в которой чиновник имеет возможность получить выгоду для себя, членов своей семьи или родственников в зависимости от того или иного решения входящего в его служебную компетенцию вопроса.*

Конфликты интересов, возникающие в государственном управлении, тревожат общественность во всех странах мира, что заставляет правительства прибегать к необходимым мерам для сохранения законного механизма принятия решений. Сущность конфликта интересов понимается по-разному.

1. Конфликт интересов всегда присутствует в государственном управлении, его не устранить административными запретами, поскольку все люди, занимающие государственные должности, имеют интересы, вытекающие из их статуса как отдельных граждан. Для своевременного выявления и разрешения конфликта интересов требуется превентивная система работы внутри органов государственной власти и ее соответствующее нормативное правовое обеспечение.

2. Конфликт интересов начинает активно проявлять себя в тех случаях, когда лицо, занимающее государственную должность, выдвигает на первый план личные интересы. Эти действия фактически компрометируют его и могут рассматриваться как злоупотребление служебным положением или даже как факт коррупции и должны быть в сфере внимания правоохранительных органов.

3. Конфликт интересов выражается в неправомерных действиях должностного лица в органе государственной власти, в результате которых в нарушение закона оказываются информационные, консультативные и другие услуги той организации, где чиновнику предстоит работать после увольнения с государственной службы. Такое развитие событий создает угрозу функционированию государственных институтов и требует развития общественного контроля, обеспечения прозрачности в принятии решений, правовых ограни-

чений в использовании информации ограниченного пользования, других мероприятий по формированию уважения к ценностям государственной службы.

В условиях усиливающегося значения функций государства тема конфликта интересов сохраняет актуальность. Вместе с тем излишне строгий подход к регулированию частных интересов может не только вступить в противоречие с другими правами человека и гражданина, но даже оказаться контрпродуктивным на практике или совсем лишит государственную службу привлекательности в глазах претендентов на государственные должности, ограничить возможности работы с резервом.

В связи с этим *для урегулирования конфликта интересов лицам, находящимся на государственной службе, следует придерживаться нескольких важнейших принципов:*

1) служение общественным интересам, т.е. принятие управленческих решений на основе действующего законодательства, без учета личных выгод и предпочтений материального и другого характера, в интересах гражданина и общества;

2) прозрачность, открытость процесса разрешения ситуаций, связанных с конфликтом интересов;

3) персональная ответственность должностного лица за выявление и разрешение конфликтов в пользу интересов общества;

4) качественное изменение поведения государственных служащих за счет повышения культуры управления.

В международном праве конфликт интересов связывается с выгодами материального характера. Так, в ч. 4 ст. 8 «Кодексы поведения публичных должностных лиц» Конвенции ООН против коррупции 2003 г. наряду с финансовыми выгодами конфликт интересов связывается с возможностью получения выгод от внеслужебной деятельности, занятий, инвестиций, активов и т.д.

В Международном кодексе поведения государственных должностных лиц при формулировании понятия конфликта интересов финансовые и личные выгоды также специально разделяются.

Международные документы о предотвращении конфликта интересов на государственной службе предлагают руководствоваться в этой сфере определенными принципами, рассматривая их как один из важнейших механизмов противодействия коррупции, усиления прозрачности, открытости деятельности государственных служащих.

В Конвенции ООН против коррупции говорится, что государство-участник должно стремиться в соответствии с принципами своего внутреннего законодательства устанавливать меры и системы, обязывающие публичных лиц представлять соответствующим органам среди прочих декларации о внеслужебной деятельности, занятиях, инвестициях, активах и существенных дарах или выгодах, в связи с которыми может возникнуть коллизия интересов в отношении их функций



в качестве публичных должностных лиц (ч. 5 ст. 8). В Конвенции публичные должностные лица подразделяются на выборных публичных должностных лиц (ч. 3 ст. 7) и неизбираемых публичных должностных лиц (ч. 1 ст. 7).

Из содержания ч. 1 ст. 7 следует, что «неизбираемые должностные лица» — понятие более узкое, чем «гражданские служащие». Для неизбираемых должностных лиц устанавливается, что система их приема на работу, набора, прохождения службы, продвижения по службе и выхода в отставку, так же как и у гражданских служащих, должна основываться в том числе и на принципе прозрачности. Особо оговаривается, что в законодательстве должны быть установлены критерии применительно к кандидатам и выборам на публичные должности (ч. 2. ст. 7), в том числе критерии обеспечения прозрачности в финансировании кандидатур на избираемые публичные должности и, где это возможно, прозрачности в финансировании политических партий (ч. 3 ст. 7).

Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию (ETS №173) 1999 г. применительно к предотвращению конфликта интересов вводит весьма важные понятия, имеющие значение для разграничения статуса государственных должностей и государственных гражданских служащих, ориентируя на положения законодательства, направленного на профилактику коррупции. Понятием публичного должностного лица охватываются:

- а) должностное лицо;
- б) публичный служащий;
- в) мэр;
- г) министр или судья.

В п. «а» ст. 1 Конвенции делается отсылка к этим понятиям и порядку их применения в уголовном праве конкретного государства. Таким образом, в международных документах устанавливаются требования к законодательству государств-участников, которые должны быть адаптированы правовой системой конкретного государства-участника, формулирующего механизмы преодоления конфликта интересов.

### **Контрольные вопросы**

1. В чем заключается социальный механизм достижения целей государственного управления?
2. Как происходит разделение и организация труда в государственном управлении?
3. В чем заключается специфика иерархических отношений и проявления бюрократии в государственном управлении?
4. Что означает понятие «противодействие коррупции»?
5. В чем сущность понятий «Представительство интересов и лобби в органах государственной власти»?

## УЧЕБНО-МЕТОДИЧЕСКОЕ И ИНФОРМАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ДИСЦИПЛИНЫ

### Основная нормативная база:

1. Конституция Российской Федерации / Федеральный конституционный закон РФ от 12 декабря 1993 г. (с поправками принятыми законами №6 ФКЗ, №7 ФКЗ от 30.12.2008). // Российская газета. — 1993. — 25 декабря.
2. Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. №1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 6 января 1997 г. — №1. — Ст. 1.
3. Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. «О правительстве Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 22 декабря 1997 г. — №51. — Ст. 5712.
4. Федеральный закон от 5 августа 2000 г. «113-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 7 августа 2000 г. — №32. — Ст. 3336.
5. Федеральный закон от 18 мая 2005 г. №51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 23 мая 2005 г. — №21. — Ст. 1919.
6. Федеральный закон 31 мая 2002 года «О гражданстве Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 3 июня 2002. — №22. — Ст. 2031.
7. Федеральный закон от 10 января 2003 г. №19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 13 января 2003 г. — №2. — Ст. 171.
8. Федеральный закон от 11 июля 2001 г. «О политических партиях» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2001. — № 29. — Ст. 2950.
9. Федеральный закон «Об общественной палате Российской Федерации» от 4 апреля 2005 г. // Российская газета. — 2005. — 7 апреля.
10. Федеральный закон от 06.10.1999 N 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Российская газета. — №206. — 19.10.1999.

### **Основная литература:**

1. Государственное и муниципальное управление. С.Ю. Наумов, Н.С. Гегедюш, М.М. Мокеев, А.А. Подсумкова. Издательство: Дашков и Ко, 2011.
2. Государственное и муниципальное управление. И.А. Василенко. Издательство: Юрайт, 2012.
3. Государственная служба Российской Федерации. С.Ю. Кабашов. Издательство: Флинта, Наука, 2010.
4. Государственное управление зарубежных стран. С.В. Пронкин, О.Е. Петрунина. Издательство: КДУ, 2011.
5. Организация государственного управления. Е.Б. Дорина. Издательство: БГЭУ, 2011.

### **Дополнительная литература:**

1. Афанасьев В.Г. Научное управление обществом. М. 1968.
2. Аверьянов В.Б. Аппарат государственного управления: содержание деятельности и организационные структуры. — Киев, 1990.
3. Административная реформа в России: Научно-практическое пособие / Под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой). — М.: ИНФРА-М, 2006.
4. Административное право зарубежных стран: Учебник / Под ред. А.Н. Козырина, М.А. Штатиной. М.: СПАРК.– 2003.
5. Брэбен Г. Французское административное право. — М., Прогресс, 1988.
6. Василенко И.А. Административно-государственное управление в странах запада. — М., «Логос», 2001.
7. Гарнер Д. Великобритания: центральное и местное управление. — М., Прогресс, 1984.
8. Исполнительная власть в Российской Федерации: Научно-практическое пособие. / Под ред. А.Ф. Ноздрачева и Ю.А. Тихомирова. — М., 1996.
9. История государственного управления в России. Учебник. М. 2001.
10. Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития. М. 1998.
11. История становления и современное состояние исполнительной власти в России. М. 2003.
12. Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. — М., Юриздат, 1973.
13. Наука управления на пороге XXI века (обзор материалов международной конференции. Москва, ноябрь 1997 г.) // Международный журнал проблемы теории и практики управления. — 1998. — № 1.
14. Оболюнов А.В. Человек и государственное управление. — М., «Наука», 1987.
15. Полетаев Ю.Н. Правовое положение государственных гражданских служащих в сфере труда. — М.: ОАО «Издательский Дом «Городец», 2005.

16. Смирнова Е. В. Некоторые вопросы ответственности при обеспечении законности ведомственного нормотворчества. / Административная ответственность. Сборник статей. — М., 2001.

17. Уткин Э.А., Денисов А.Ф. Государственное и муниципальное управление. — М., Ассоциация авторов и издателей «Тандем», Изд-во «ЭКМОС», 2001.

18. Уткин Э.А., Денисов А.Ф. Государственное и региональное управление: Учебное пособие. — М., ИКФ «ЭКМОС», 2002.

19. Фомина С.В. Государственные гарантии как элемент правового статуса государственных служащих. — Журнал российского права. — 2007. — № 4.

20. Франсуа Люшер. Конституционная защита прав и свобод личности. — М., Прогресс, 1993.

### **Базы данных, информационно-справочные и поисковые системы**

1. Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс».

2. Справочно-правовая система «Гарант»: [Электронный ресурс] / НПП «Гарант-Сервис».

3. Интернет-ресурсы.

### **Материально-техническое обеспечение дисциплины:**

1. Лекционный зал, оборудованный проекционной аппаратурой.

2. Компьютерный кабинет.

3. Библиотека Института.

# **САМОСТОЯТЕЛЬНАЯ РАБОТА СТУДЕНТА (МЕТОДИЧЕСКИЕ УКАЗАНИЯ ПО ИЗУЧЕНИЮ ДИСЦИПЛИНЫ И ДИДАКТИЧЕСКИЕ МАТЕРИАЛЫ)**

## **Самостоятельная работа студентов**

Самостоятельная работа студента начинается с внимательного ознакомления с содержанием учебного курса. Изучение каждой темы следует начинать с внимательного ознакомления с набором вопросов. Они ориентируют студента, показывают, что он должен знать по данной теме. Вопросы темы как бы накладываются на соответствующую главу избранного учебника или учебного пособия. В итоге должно быть ясным, какие вопросы темы учебного курса и с какой глубиной раскрыты в конкретном учебном материале, а какие вообще опущены.

Требуется творческое отношение и к самому содержанию дисциплины. Вопросы, составляющие ее содержание, обладают разной степенью важности. Есть вопросы, выполняющие функцию логической связки содержания темы и всего курса, имеются вопросы описательного или разъяснительного характера, а также исторического экскурса в область изучаемой дисциплины. Все эти вопросы не составляют сути понятийного, концептуального содержания темы, но необходимы для целостного восприятия изучаемых проблем.

Изучаемая дисциплина имеет свой категориально-понятийный аппарат. Научные понятия — это та база, на которой строится каждая наука. Понятия — узловые, опорные пункты как научного, так и учебного познания, логические ступени движения в учебе от простого к сложному, от явления к сущности.

Без ясного понимания понятий учеба крайне затрудняется, а содержание приобретенных знаний становится тусклым, расплывчатым.

Студент должен понимать, что самостоятельное овладение знаниями является главным, определяющим. Высшая школа создает для этого необходимые условия, помогает будущему высококвалифицированному специалисту овладеть технологией самостоятельного производства знаний.

## **Работа с литературой**

В самостоятельной работе студентам приходится использовать литературу различных видов: первоисточники, монографии, научные сборники, хрестоматии, учебники, учебные пособия, журналы и др. Изучение курса предполагает знакомство студентов с большим объемом научной и учебной литературой, что, в свою очередь, порождает необходимость выработки у них рационально-критического подхода к изучаемым источникам.

Чтобы не «утонуть» в огромном объеме рекомендованных ему для изучения источников, студент прежде всего должен научиться правильно их читать. Правильное чтение рекомендованных источников предполагает следование нескольким несложным, но весьма полезным правилам.

**1. Предварительный просмотр** книги включает ознакомление с титульным листом книги, аннотацией, предисловием, оглавлением. При ознакомлении с оглавлением необходимо выделить разделы, главы, параграфы, представляющие для вас интерес, бегло их просмотреть, найти места, относящиеся к теме (абзацы, страницы, параграфы), и познакомиться с ними в общих чертах.

**2. Быстрое чтение.** Это следующий этап работы с книгой. Целью быстрого прочтения выделенных мест является определение того, что из прочитанного вами в том или ином фрагменте текста представляет наибольшую ценность, к какому вопросу семинарского занятия, доклада, реферата имеет отношение информация и что с ней делать, как применить, чем дополнить.

**3. Научный аппарат.** Научные издания сопровождаются различными вспомогательными материалами — научным аппаратом, поэтому важно знать, из каких основных элементов он состоит, каковы его функции.

Знакомство с книгой лучше всего начинать с изучения аннотации — краткой характеристики книги, раскрывающей ее содержание, идейную, тематическую и жанровую направленность, сведения об авторе, назначение и другие особенности. Аннотация помогает составить предварительное мнение о книге.

Глубже понять содержание книги позволяют вступительная статья, в которой дается оценка содержания книги, затрагиваемой в ней проблематики, содержится информация о жизненной и творческой биографии автора, высказываются полемические замечания, разъясняются отдельные положения книги, даются комментарии и т. д. Вот почему знакомство с вступительной статьей представляется очень важным: оно помогает студенту сориентироваться в тексте работы, обратить внимание на ее наиболее ценные и важные разделы. Той же цели содействует знакомство с оглавлением, предисловием, послесловием;

Весьма полезными элементами научного аппарата являются сноски, комментарии, таблицы, графики, списки литературы. Они не только иллюстрируют отдельные положения книги или статьи, но и сами по себе являются дополнительным источником информации для читателя. Если читателя заинтересовала какая-то высказанная автором мысль, не нашедшая подробного освещения в данном источнике, он может обратиться к тексту источника, упоминаемого в сноске, либо к источнику, который он может найти в списке литературы, рекомендованной автором для самостоятельного изучения.

**4. Ведение записи прочитанного.** Существует несколько форм ведения записей:

– **план (простой и развернутый)** – наиболее краткая форма записи прочитанного, представляющая собой перечень вопросов, рассматриваемых в книге или статье. Развернутый план представляет собой более подробную запись прочитанного, с детализацией отдельных положений и выводов, с выпиской цитат, статистических данных и т. д. Развернутый план – неоценимый помощник при выступлении с докладом на конкретную тему на семинаре, конференции;

– **тезисы** – кратко сформулированные положения основные положения книги, статьи. Как правило, тезисы составляются после предварительного знакомства с текстом источника, при его повторном прочтении. Они помогают запомнить и систематизировать информацию;

## **Составление конспектов**

Большую роль в усвоении и повторении пройденного материала играет хороший конспект, содержащий основные идеи прочитанного в учебнике и услышанного в лекции. Конспект — это, по существу, набросок, развернутый план связного рассказа по основным вопросам темы. В какой-то мере конспект рассчитан (в зависимости от индивидуальных особенностей студента) не только на интеллектуальную и эмоциональную, но и на зрительную память, причем текст конспекта нередко ассоциируется еще и с текстом учебника или записью лекции. Поэтому легче запоминается содержание конспектов, написанных разборчиво, с подчеркиванием или выделением разрядкой ключевых слов и фраз; по той же причине очень трудно (если не невозможно) готовиться по чужим конспектам.

## **Рефераты и эссе**

**Реферат** (лат. referre докладывать, сообщать) – 1) доклад на определенную тему, включающий обзор соответствующих литературных и других источников; 2) изложение содержания научной работы, книги, статьи. Реферат позволяет использовать приобретенные навыки работы с литературными источниками, способствует развитию аналитических способностей.

Структура реферата должна включать в себя следующие пункты:

Оглавление. Введение. Глава 1. § 1, § 2. Заключение. Список использованной литературы.

Во введении необходимо кратко раскрыть актуальность темы реферата, дать краткую характеристику использованной при его подготовки научной литературы, сформулировать его цель и задачи.

Цель и задачи реферата обуславливают его структуру. Названия глав и параграфов должны отражать сформулированные во введении задачи. Название глав и параграфов не должно совпадать с названием реферата.

В заключении формулируются основные выводы, делаются обобщения по проделанной работе.

Научный аппарат реферата должен быть оформлен в соответствии с правилами. В частности, все приводимые в реферате цитаты (прямые или косвенные) должны иметь соответствующую сноску на источник. С правилами оформления научного аппарата можно ознакомиться в библиотеке института либо проконсультироваться на этот счет с библиографами.

Рефераты пишутся только по темам, рекомендованным преподавателем и представленным в соответствующем учебно-методическом пособии или комплексе. Категорически недопустимо представлять рефераты, взятые из Интернета. Подобные рефераты рассматриваться и рецензироваться не будут.

**Эссе** (essay, англ. очерк, попытка, проба) представляет собой сжатое изложение какого-либо вопроса, отражающее индивидуальную позицию автора.

Выполнение данного вида работы требует от студентов умения анализировать материал, размышлять на заданные темы и в краткой форме излагать свои мысли. В эссе студент должен определить свое отношение к рассматриваемой проблеме, дать свое собственное решение поставленной задачи.

Критерии оценки эссе: соответствие содержания теме; обоснованность, чёткость, лаконичность; самостоятельность выполнения работы (наличие индивидуальной позиции автора); соответствие формальным требованиям.

Предлагаемый порядок работы:

1. Найти 3-5 источников по теме эссе.
2. Прочитать и обобщить изученный материал.
3. Выбрать наиболее важные с вашей точки зрения моменты и составить набросок эссе (общие положения, цитаты, графики, схемы и др.).
4. Оценить, соответствует ли ваш предварительный вариант теме эссе.
5. Сделать акцент на тех положениях, которые отражают ваш индивидуальный подход (представить «изюминку» работы).
6. Проконсультироваться при необходимости с преподавателем.
7. Оформить работу и сдать ее.



## Темы рефератов и эссе

1. Необходимость и актуальность управления обществом.
2. Управление как деятельность, отношение и воздействие.
3. Сущность и специфика управляющего воздействия.
4. Управление как рефлексивная форма воспроизводственной деятельности и преодоление противоречий.
5. Статичный интенсивный и деструктивный типы воспроизводства.
6. Управление в традиционной, либеральной и промежуточной цивилизациях.
7. Решение как центральное звено управления.
8. Государственное управление. Понятие и принципиальные особенности.
9. Системность как неотъемлемое свойство государственного управления.
10. Представление о субъекте и объекте государственного управления. Система субъектно-объектных зависимостей.
11. Прямые и обратные связи в системе государственного управления.
12. Социальный механизм формирования и реализации государственного управления.
13. Цели государственного управления. Определяющие моменты процесса их выдвижения.
14. Понятие и содержание методов государственного управления.
15. Государственное управление и идеология.
16. Управленческая сущность демагогии и кампанейщины.
17. Государство как субъект управления общественными процессами.
18. Значение политического режима для облика государственного управления.
19. Понятие государственной власти. Разнообразие ее аспектов.
20. основополагающие принципы власти, способствующие реальному управлению.
21. Организационная структура государственного управления.
22. Принцип разделения властей как основа государственного управления
23. Бюрократия. Ее значение и место в управлении обществом.
24. Первое лицо и правящая элита. Отечественные особенности их облика и деятельности.
25. Стиль государственного управления. Сущность, специфика и сочетание разных стилей.
26. Особенности авторитарного стиля управления.
27. Характеристика демократического стиля управления.

28. Либеральный стиль управления и его черты.
29. Общество как объект управления. Его специфические черты.
30. Общество как социальное явление.
31. Общественные функции государства.
32. Понятие раскола. Общество, пораженное расколом и управление им.
33. Понятие реформы. Отличие отечественных реформ от западных.
34. Исторический опыт российских реформ государственного управления.

### **Выполнение практических заданий**

Одной из активных форм самостоятельной работы студента является практическое задание на определенную тему. В ходе работы над темой происходит изучение источников по теории и практике государственного управления, знакомство с научной литературой. Открывается возможность научиться профессионально анализировать как источниковедческую, так и научную и учебную литературу.

Творческая работа над практическим заданием имеет несколько этапов.

**На первом этапе** происходит определение темы практического задания, ознакомление с содержанием курса, где излагаются основные проблемы; изучение нормативно-правовых документов; изучение литературы — первоисточников, монографий, статей и др.

В списке литературы содержатся те источники, работа с которыми будет способствовать развитию у студентов умения находить правильный ответ на поставленный вопрос, а также анализировать и содержательно излагать поставленный вопрос.

При выполнении практического задания использование учебников возможно лишь в методологическом, но не в содержательном плане.

На этом этапе происходит первоначальное ознакомление с литературой, которая рекомендована в списке дополнительной литературы. Студент должен составить план работы, выделить наиболее важные вопросы по теме практического задания.

Таким образом, первый этап — это вхождение в тему (проблему), накопления и осмысления знаний, анализ источниковедческой базы по проблеме. Этот этап завершается составлением логико-структурной схемы практического задания.

**Второй этап** носит аналитический — поисковый характер. Анализируя рекомендованную литературу, дополняя ее новыми материалами, автор практического задания ищет ответы на вопросы плана. На этом этапе, как и на первом, делаются необходимые выписки, но они носят уже более осознанный характер, сопровождаются комментариями, своими суждениями. Это уже заго-

товка материала для ответа на практическое задание. На этом этапе завершается работа над его структурой.

**Третий этап** — ответ на практическое задание по разработанной логико-структурной схеме. Здесь автор приобретает очень ценное качество: писать грамотно, логично, своими словами, то есть попытаться формировать свой стиль изложения материала, свою логику мышления.

Ответ на практическое задание должен содержать различные точки зрения по проблеме с обязательным собственным (студента) анализом проблемы и выводами.

### **Тема 1. Теоретические основы государственного управления**

1. Составьте схему функций государства.
2. Заполните таблицу

Методы государственной власти	Описание

### **Тема 2. Природа и сущность государственного управления**

1. Опишите основные категории управления.
2. Заполните таблицу (распишите, а потом соотнесите)

Государственное управление как область научного знания	Государственное управление как учебная дисциплина

### **Тема 3. Сущность и содержание системы государственного управления**

1. Заполните таблицу

Качественные характеристики системы государственного управления	Количественные характеристики системы государственного управления

2. Составьте перечень принципов функционирования системы государственного управления.

#### **Тема 4. Система государственных органов**

1. Составьте схему системы государственных органов.
2. Опишите:
  - нормативную правовую подсистему,
  - информационно-коммуникативную подсистему,
  - кадровую подсистему,
  - социокультурная подсистема

#### **Тема 5. Государственное управление и формы государственного устройства**

1. Заполните таблицу (охарактеризуйте)

Федеративное государство	Регионалистское (региональное) государство

2. Соотнесите современные формы межгосударственного сотрудничества.

#### **Тема 6. Реализация принципа разделения властей в современном государстве**

1. Заполните таблицу (охарактеризуйте)

Законодательная власть	Исполнительная власть	Судебная власть

2. Проведите анализ мирового опыта реализации принципов разделения.

#### **Тема 7. Государственная служба и проблема управленческих кадров**

1. Составьте схему принципов кадровой политики.
2. Заполните таблицу

Повышение ответственности должностных лиц за порученное дело

Предложение	Описание

## **Тема 8. Формы взаимодействия государства и общества в процессе реализации государственного управления**

1. Соотнесите представительство интересов и лобби в государственном управлении.

2. Составьте схему взаимодействия органов государственной власти с общественностью.

### **Подготовка к экзамену (зачету)**

В идеале к экзамену (зачету) необходимо начинать готовиться с первой лекции по данному курсу. Общение с преподавателем в аудитории во время лекционных занятий, в ходе которых студент постепенно, «шаг за шагом», осваивает новую учебную информацию, позволяет ему быть не просто реципиентом (т.е. всего лишь слушателем, пассивно воспринимающим новую информацию), но активным соучастником образовательного процесса, гарантирует высокое качество этого процесса. Именно такой подход, предполагающий постоянную, систематическую работу студента по освоению учебного материала, позволяет ему получить наиболее глубокие и прочные знания.

У студентов, обучающихся с применением дистанционных технологий, промежуточный контроль (зачет и экзамен) по дисциплине осуществляются посредством выполнения тестовых заданий.

Требования к контролю:

- контрольная работа — 7 тестовых заданий. Для успешной сдачи дисциплины нужно правильно ответить на 3 вопроса (40%). Ограничение по времени — 30 минут;

- зачет — 15 тестовых заданий. Для успешной сдачи дисциплины нужно правильно ответить на 6 вопросов (40%). Ограничение по времени — 45 минут;

- экзамен — 25 тестовых заданий. Ограничение по времени — 60 мин.

Критерии оценки знаний, умений и навыков по промежуточному контролю:

- неудовлетворительно — 0-9 баллов или до 39 %;

- удовлетворительно — 10-14 баллов или 40-59%;

- хорошо — 15-19 баллов или 60-79%;

- отлично — 20-25 баллов или 80-100%.

Тестовое задание состоит из вопроса и четырех вариантов ответа, один из которых является верным. Редко встречаются вопросы, на которые нужно дать несколько верных ответов.

## Перечень вопросов для подготовки к зачету

1. Основные роли и функции государства.
2. Сущность и функции государственной власти.
3. Основные типы политических режимов в системе организации государственной власти.
4. Основные категории управления.
5. Сущность государственного управления.
6. Государственное управление как учебная дисциплина.
7. Система государственного управления.
8. Принципы построения и функционирования системы государственного управления.
9. Цели и функции государственного управления.
10. Качественные и количественные характеристики системы государственного управления.
11. Система государственных органов (институциональная подсистема).
12. Специфика государственного управления в унитарном государстве и федерации.
13. Объединение государств.
14. Административно-территориальное деление.
15. Разделение функций по уровням публичной власти и управления в унитарном государстве.
16. Полномочия центрального и регионального уровней власти в федеративном государстве.
17. Мировой опыт реализации принципов разделения и соединения властей.
18. Законодательная власть и формы ее организации.
19. Исполнительная власть в системе государственного управления и модели ее организации.
20. Понятие и виды государственной службы.
21. Правовое и организационное обеспечение государственной службы.
22. Принципы кадровой политики и современные требования к кадрам аппарата государственного управления.
23. Проблема повышения ответственности государственных служащих за недолжное исполнение своих служебных обязанностей.
24. Социальный механизм достижения целей государственного управления.
25. Связи органов государственной власти с общественностью.
26. Специфика иерархических отношений и проявления бюрократии в государственном управлении.
27. Представительство интересов и лобби в государственном управлении.
28. Конфликт интересов и противодействие коррупции в органах государственной власти.

## ТЕСТОВЫЕ ЗАДАНИЯ

Перед выполнением тестовых заданий необходимо ознакомиться с учебным пособием и рекомендованной литературой.

### **Тема 1. Теоретические основы государственного управления**

#### **1. Чем определяется форма государства?**

А. организацией государственной власти, порядком образования высших органов власти;

Б. территориальным устройством, формой правления, органами государственной власти;

В. формой правления, формой государственного устройства, видом политического режима;

Г. методами и приемами осуществления государственной власти.

#### **2. Что вы понимаете под формой государственного правления?**

А. монархию, республику;

Б. абсолютную и ограниченную монархию, президентскую республику;

В. структуру высших органов государственной власти;

Г. порядок образования и организации высших органов государственной власти, распределение полномочий между ними;

#### **3. На какие виды государственную власть можно разделить по объему власти?**

А. классовая, элитарная, партийная, народная, личная;

Б. центральная, региональная, местная;

В. единоличная, коллективная, групповая;

Г. авторитарная, тоталитарная, демократическая.

#### **4. На какие виды государственную власть можно разделить по режиму правления?**

А. центральная, местная, региональная;

Б. классовая, элитарная, партийная, народная, личная;

В. демократическая, антидемократическая;

Г. деспотическая, авторитарная, демократическая.

#### **5. На какие виды делятся государственные органы?**

А. законодательные, судебные;

Б. представительные, правоохранительные;

В. органы государственной власти, аппарат управления;

Г. высшие, региональные, местные.

## **Тема 2. Природа и сущность государственного управления**

### **1. Связь между объектом управления и субъектом называется**

- А. возвратной;
- Б. отрицательной;
- В. обратной;
- Г. паразитной.

### **2. Объектом социального управления является**

- А. поведение людей;
- Б. множество людей;
- В. собственность людей;
- Г. социальная поддержка людей.

### **3. Понятия «социальное управление» и «государственное управление»**

**соотносятся как:**

- А. равнозначные;
- Б. «социальное» уже «государственного»;
- В. «государственное» уже «социального»;
- Г. объемы понятий не пересекаются.

### **4. Управляющее воздействие:**

- А. прерогатива субъекта управления;
- Б. инвестиции;
- В. единство социальных процессов;
- Г. нет верного ответа.

### **5. Дисциплина «Государственное и муниципальное управление» взаи-**

**мосвязана с такими дисциплинами как:**

- А. все гуманитарные науки;
- Б. правовые и общественные науки;
- В. юридические науки;
- Г. политические, правовые и общественные науки.

## **Тема 3. Сущность и содержание системы государственного управления**

**1. Методом государственного управления, применяемым в отношении неопределенного круга лиц, является:**

- А. поощрение;
- Б. убеждение;
- В. принуждение;
- Г. наказание.



**2. Какой уровень власти не является публичным?**

- А. федеральный;
- Б. региональный;
- В. муниципальный;
- Г. территориальный.

**3. Какая должностная единица не является источником публичной власти?**

- А. Председатель Правительства;
- Б. Губернатор;
- В. Мэр города;
- Г. председатель комитета территориального общественного самоуправления.

**4. Система государственного управления определяется:**

- А. формой государственно-территориального устройства государства;
- Б. политико-административным устройством государства;
- В. формой политической и территориальной организации государства;
- Г. политическим устройством.

**5. Управление, понимаемое в широком смысле:**

- А. как механизм организации общественных связей;
- Б. как государственное управление;
- В. как специфический вид государственной деятельности;
- Г. нет правильного ответа.

## **Тема 4. Система государственных органов**

**1. Свойства системы это:**

- А. свойства каждого из ее элементов;
- Б. сумма свойств ее элементов;
- В. свойства совокупности ее элементов;
- Г. функции системы.

**2. Искусственное объединение институционального характера, занимающее определенное место в обществе:**

- А. социальная организация;
- Б. социальный институт;
- В. социальное общество;
- Г. нет правильного ответа.

**3. Факторы, влияющие на жизнедеятельность организации:**

- А. общественный уклад;
- Б. государственная система;
- В. консерватизм;
- Г. нет правильного ответа.

**4. Систематизированное сознательное объединение действий людей, преследующее достижение определенных целей:**

- А. организация;
- Б. сообщество;
- В. клан;
- Г. нет правильного ответа.

**5. Процесс, посредством которого осуществляется удержание колебаний характеристик системы в определенном диапазоне:**

- А. регулирование;
- Б. регулятор;
- В. фактор;
- Г. нет правильного ответа.

## **Тема 5. Государственное управление и формы государственного устройства**

**1. Государство, состоящее из государственных образований, наделенных элементами государственного суверенитета, называется:**

- А. конфедерацией;
- Б. унитарным государством;
- В. федерацией;
- Г. уния.

**2. Федеративный договор изначально не подписала республика:**

- А. Башкортостан;
- Б. Татарстан;
- В. Тыва;
- Г. Якутия.

**3. Федеративное устройство Российского государства впервые было закреплено:**

- А. в Манифесте от 17 октября 1905г.;
- Б. Декретом Учредительного Собрания;
- В. Конституцией 1918 г.;
- Г. Конституцией 1924 г.

**4. Декларация о государственном суверенитете РСФСР, закрепившая основы самостоятельного развития России как федеративного государства, была принята:**

- А. 10 июля 1918 г.;
- Б. 5 декабря 1936 г.;
- В. 12 июня 1990 г.;
- Г. 12 декабря 1993 г.

**5. В зависимости от юридических оснований образования различают федерации:**

- А. договорные и конституционные;
- Б. договорные и законные;
- В. централизованные и децентрализованные;
- Г. асимметричные и симметричные.

## **Тема 6. Реализация принципа разделения властей в современном государстве**

**1. Исполнительная власть это:**

- А. вид государственной деятельности;
- Б. система государственных органов;
- В. возможность и способность воздействовать на поведение людей;
- Г. атрибут государственного механизма.

**2. Что подразумевает принцип разделения властей?**

- А. разделение власти между народом и государством;
- Б. разделение власти между политическими партиями в парламенте;
- В. разделение власти на законодательную, исполнительную и судебную;
- Г. разделение власти государственной и местной.

**3. Выделите основные специфические признаки правового государства:**

- А. верховенство закона во всех сферах государственной и правовой жизни общества;
- Б. реальная гарантированность прав и свобод личности;
- В. взаимная ответственность государства и личности;
- Г. все ответы верны.

**4. Кем была сформулирована теория разделения властей?**

- А. Томас Гоббс (5 апреля 1588 — 4 декабря 1679);
- Б. Томас Мор (7 февраля 1478 — 6 июля 1535);
- В. Шарль-Луи де Монтескье (18 января 1689 — 10 февраля 1755);
- Г. Фома Аквинский (1225 — 7 марта 1274).

**5. На какие виды государственную власть можно разделить по объему власти?**

- А. классовая, элитарная, партийная, народная, личная;
- Б. центральная, региональная, местная;
- В. единоличная, коллективная, групповая;
- Г. авторитарная, тоталитарная, демократическая.

## **Тема 7. Государственная служба и проблема управленческих кадров**

**1. Официальное государственное признание соответствия определенного вида деятельности установленным требованиям это**

- А. лицензирование;
- Б. квотирование;
- В. аккредитация;
- Г. денонсация.

**2. Деятельность по подтверждению соответствия продукции установленным требованиям это**

- А. техническое регулирование;
- Б. сертификация;
- В. стандартизация;
- Г. лицензирование.

**3. Не подлежат засекречиванию сведения о:**

- А. состоянии здоровья высших должностных лиц России;
- Б. достижениях науки и техники;
- В. оперативно-розыскной деятельности;
- Г. решениях, принимаемых правительством РФ.

**4. Уведомительный порядок предполагает, что**

- А. разрешение не требуется;
- Б. субъект уведомляется о разрешении;
- В. население уведомляется о выдаче разрешения субъекту;
- Г. субъект уведомляет орган исполнительной власти о получении разрешения.

**5. Система государственной службы включает в себя следующие виды:**

- А. Гражданская, военная, правоохранительная;
- Б. Гражданская, армии и военно-морского флота, госбезопасности и право-порядка;
- В. Федеральная, субъектов РФ, муниципальная;
- Г. Законодательная, исполнительная, судебная.

## **Тема 8. Формы взаимодействия государства и общества в процессе реализации государственного управления**

**1. В каком из государств существует государственная религия?**

- А. в светском;
- Б. в неополитарном;
- В. в клерикальном;
- Г. в деспотическом.

**2. Данное понятие означает: «Общественная связь между субъектами, которые имеют субъективные права и юридические обязанности»:**

- А. правоотношение;
- Б. политическое отношение;
- В. моральное отношение;
- Г. нет правильного ответа.

**3. Деликтоспособность — это:**

- А. способность быть носителем юридических прав и обязанностей;
- Б. способность нести юридическую ответственность за совершенные правонарушения;
- В. способность быть субъектом правоотношений;
- Г. нет правильного ответа.

**4. Какое из нижеперечисленных учений о праве фактически приходит к отождествлению государства и права, утверждает, что никакого иного, кроме опирающегося на государство, права не существует:**

- А. нормативистская теория;
- Б. естественно-правовая теория;
- В. социологическая теория права;
- Г. нет правильного ответа.

**5. Какой из нижеперечисленных субъектов политической системы имеет наиболее централизованную структуру и организацию:**

- А. политическая партия;
- Б. политическое движение;
- В. группа давления;
- Г. общественная группа.

## ГЛОССАРИЙ

**Верховный Суд РФ** – высший судебный орган по гражданским, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам общей юрисдикции, осуществляющий надзор за деятельностью судов общей юрисдикции и дает разъяснения по вопросам судебной практики. Полномочия, порядок образования и деятельности Верховного Суда РФ устанавливаются ФКЗ.

**Высший Арбитражный Суд РФ** – высший судебный орган по разрешению экономических споров и иных вопросов, рассматриваемых арбитражными судами, осуществляет в соответствии с ФЗ судебный надзор за деятельностью арбитражных судов; – дает разъяснения по вопросам судебной практики. Полномочия, порядок образования и деятельности Высшего Арбитражного Суда РФ устанавливается ФКЗ.

**Государственная должность** – базовая структурная единица государственной администрации, включающая часть компетенции государственного органа; в соответствии с законодательством не все лица, занимающие государственные должности, осуществляют деятельность, которую можно отнести к государственной службе, т.е. не все государственные должности являются государственными должностями государственной службы.

**Государственная и муниципальная служба** – это публичная служба, т.е. служба в органах публичной власти. С точки же зрения традиционной теории под государственной понимается служба в государственных учреждениях, предприятиях, организациях и объединениях. Служащих частных организаций, предприятий, банков и прочих учреждений и организаций лишь социологически можно выделить в системе служебных отношений.

**Государственная служба** – это один из основных видов деятельности государства по формированию кадрового потенциала управления государственного аппарата и правовому регулированию всех аспектов работы государственных служащих, занимающих конкретные государственные должности в этом аппарате и реализующих функции государственных органов в целях обеспечения эффективности государственной деятельности.

**Государственная служба** – это осуществление государственными органами кадровой функции управления и практическая деятельность всех лиц, получающих заработную плату из государственного бюджета (т.е. от государства в лице его органов и подразделений) и занимающих постоянно или временно должности в аппарате государственных органов, включая органы законодательной, исполнительной и судебной власти, прокуратуры,

контрольно-надзорных органов, администрацию государственных (казенных) предприятий.

**Государственная служба как политическая категория** – деятельность по реализации государственной политики, достижению выработанных всеми политическими силами государственно-политических целей и задач в обществе и государстве.

**Государственная служба как социальная категория** – это профессиональное осуществление по поручению государства общественно полезной деятельности лицами, занимающими должности в государственных организациях.

**Государственная служба как социологическая категория** – это практическая реализация функций государства, компетенции государственных органов; в этом смысле важно выявление степени эффективности государственной службы, практики и проблем ее функционирования.

**Государственная служба РФ (с точки зрения современного законодателя)**, – это профессиональная деятельность, состоящая в выполнении государственными служащими федеральных органов государственной власти РФ и субъектов РФ компетенции этих органов, установленной в законодательных и иных нормативных актах.

**Государственная служба субъектов РФ** устанавливается законами, принимаемыми органами законодательной власти каждого субъекта РФ. Поэтому для выяснения правового положения государственной службы каждого субъекта РФ следует изучать и анализировать соответствующие региональные законы. Некоторые области (например, Свердловская и Воронежская) уже приняли законы о государственной службе. Принимаемые в субъектах Российской Федерации законодательные акты не должны противоречить Конституции РФ и рамочному Федеральному закону «Об основах государственной службы РФ».

**Государственно-служебная деятельность** – работа государственных и муниципальных служащих, являющаяся постоянным видом деятельности, оплачиваемая из государственного (муниципального) бюджета и состоящая в исполнении полномочий государственных органов (органов местного самоуправления).

**Государственный орган** – учрежденное в структуре аппарата государства в установленном порядке образование, характеризующееся задачами, функциями, структурными особенностями и специальной компетенцией.

**Депутаты Государственной Думы** работают на постоянной профессиональной основе и не могут находиться на государственной службе (ч. 2 ст. 6 Федерального закона «О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 8 мая 1994 г.).

**Должностные обязанности** – обязанности, предусмотренные конкретной государственной должностью, установленные в нормативном акте, в соответствующем положении о государственном органе, его структурном подразделении и в должностных инструкциях.

**Компетенция** – принадлежащие государственному органу круг ведения, пределы его действия по осуществлению государственных функций и решению государственных задач; это круг вопросов, предусмотренных нормативным правовым актом, которые правомочен разрешать государственный орган; в компетенцию включаются полномочия государственного органа, его ответственность, правовые средства, формы и методы реализации прав и исполнения обязанностей.

**Компетенция Государственной Думы РФ** – совокупность полномочий, установленных конституцией. Полномочия Государственной Думы не могут изменяться или дополняться, иначе как путем принятия ФКЗ.

**Конституционные функции Президента РФ** – это основные, главные направления его деятельности, определяемые и закрепляемые конституционными нормами.

**Конституционный Суд РФ** – высший судебный орган конституционного контроля на общенациональном уровне. Он осуществляет свою деятельность в форме конституционного судопроизводства самостоятельно и независимо.

**Милитаризованная служба** (военная, милицейская, полицейская и т.д.) имеет множество отличительных признаков, которые выделяются при анализе нормативных правовых актов, устанавливающих правовое положение этих видов государственной службы и соответствующих государственных служащих.

**Орган управления** представляет собой совокупность служащих – людей, объединенных формально установленными целями в рамках определенного типа административной (разновидности социальной) организации.

**Организация** – это совокупность людей, их коллектив, организация предполагает деятельность этих людей, направленную на достижение определенных целей и решение конкретных задач.



**Полномочия** – принадлежащие государственному органу и государственному служащему права и возможности действовать в различных ситуациях, функции и задачи, направленные на выполнение компетенции государственных органов.

**Правительство РФ** – орган исполнительной власти общей компетенции. Правительство РФ издает в рамках своей компетенции два вида актов: постановления и распоряжения, которые носят подзаконный характер. Постановления и распоряжения издаются на основании и во исполнение Конституции, ФЗ, нормативных указов Президента.

**Предприятие** – организованный коллектив людей, главная задача которого – осуществление непосредственного процесса производства, предпринимательская деятельность в целях удовлетворения общественных потребностей в товарах, работах и услугах предприятия и извлечения прибыли; ст. 132 Гражданского кодекса Российской Федерации определяет, что предприятием как объектом прав признается имущественный комплекс, используемый для осуществления предпринимательской деятельности.

**Прокуроры** – это лица, непосредственно исполняющие полномочия государственных органов и занимающие государственные должности категории «А». Сотрудники прокуратуры (помощники прокурора, следователи) могут быть отнесены к лицам, занимающим государственные должности государственной службы категорий «Б» и «В».

**Профессиональная деятельность** – вид деятельности, являющейся профессией для государственного служащего и требующей определенной подготовки, учебы и получения специального образования. Государственная служба в этом смысле – одна из многих профессий, для которых необходимы профессиональные навыки, убеждения, специальное образование служащих, сдача ими соответствующих экзаменов. Выполнение служащими задач и функций государственной службы на профессиональной основе должно гарантировать постоянство и стабильность государственно-служебных отношений, благосостояние общества и силу государства, безупречность и эффективность управленческой деятельности, ее независимость от возможных политических перемен.

**Судебная власть** – это особый вид государственной власти, связанный с отправлением правосудия.

**Управление государственной службой** можно рассматривать с двух сторон: 1) как организующую деятельность, имеющую определенное административное содержание и особый предмет и осуществляемую в установленных организационно-правовых формах; и 2) как деятельность специально созданных государственных органов.

**Учреждение** – это конкретная разновидность организации, которая осуществляет социально-культурную, воспитательную, перевоспитательную, образовательную, научную, лечебную и прочую деятельность с целью удовлетворения соответствующих потребностей и интересов населения (театр, кино, больница, школа, университет и т.п.).

## СОДЕРЖАНИЕ

Введение .....	3
Рабочая программа изучаемой дисциплины .....	4
Содержание разделов (тем) дисциплины .....	6
Учебное пособие .....	8
Учебно-методическое и информационное обеспечение дисциплины .....	98
Самостоятельная работа студента (методические указания по изучению дисциплины и дидактические материалы) .....	101
Тестовые задания .....	111
Глоссарий .....	118

*Учебное издание*

ЗАЙНУТДИНОВ Динар Рафаилович

## **ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**

УЧЕБНО-МЕТОДИЧЕСКИЙ КОМПЛЕКС  
для студентов юридического факультета

Техническое редактирование, оформление *Издательство «Юниверсум»*

---

Формат 60x90 <sup>1</sup>/<sub>16</sub>. Бумага газетная. Гарнитура New Roman. Печать офсетная.  
Усл. печ. л. 8,0. Уч.-изд. л. 6,75. Тираж 500 экз. Заказ №

Издательство «Юниверсум».  
420111, г. Казань, ул. Профсоюзная, д.13/16.

Отпечатано в полном соответствии с качеством предоставленных материалов  
в типографии ОАО «Щербинская типография».  
117623, г. Москва, ул. Типографская, д. 10. Тел. 659-2327

**ДЛЯ ЗАМЕТОК**

**ДЛЯ ЗАМЕТОК**

**ДЛЯ ЗАМЕТОК**

**ДЛЯ ЗАМЕТОК**