

Министерство образования и науки Российской Федерации

ТОМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ СИСТЕМ
УПРАВЛЕНИЯ И РАДИОЭЛЕКТРОНИКИ (ТУСУР)

ФАКУЛЬТЕТ ДИСТАНЦИОННОГО ОБУЧЕНИЯ (ФДО)

Л. В. Кудряшова

**ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО
И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ**

Часть I. Основы государственного управления

Учебное пособие

Томск
2016

УДК 352(075.8)
ББК 67.401.0я73
К 889

Рецензенты:

В. Ф. Тарасенко, д-р техн. наук, профессор кафедры
теоретической кибернетики Национального исследовательского
Томского государственного университета;

Т. О. Перемитина, канд. техн. наук, доцент кафедры автоматизации обработки
информации ТУСУР, научный сотрудник Научно-исследовательского
информационного центра Института химии нефти СО РАН

Кудряшова Л. В.

К 889 Основы государственного и муниципального управления : учеб-
ное пособие : в 2 ч. / Л. В. Кудряшова. – Томск : ФДО, ТУСУР, 2016.
– Ч. I : Основы государственного управления. – 133 с.

В учебном пособии рассмотрены принципы построения, функции, основ-
ные тенденции и перспективы развития государственного и муниципального
управления, зарубежный опыт; выделены особенности территориального
управления на уровне поселений и районов; рассмотрено актуальное законода-
тельство, регулирующие полномочия государственных и муниципальных орга-
нов власти в России.

Для студентов менеджерских специальностей вузов, а также всех интере-
сующихся проблемами государственного и муниципального управления.

© Кудряшова Л. В., 2016
© Оформление.
ФДО, ТУСУР, 2016

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	4
1 Принципы, цели и функции государственного и муниципального управления.....	7
1.1 Государственное управление как общественный институт	7
1.2 Многогранность государственного управления	10
1.3 Принципы государственного управления	11
1.4 Специфика государственного управления, прямые и обратные связи	25
1.5 Методы государственного управления.....	27
1.6 Теории государственного управления	34
1.7 Развитие мысли о государстве, государственном управлении и местном самоуправлении	43
1.8 Цели и функции, целеполагание в государственном управлении	69
2 Система государственного управления и государственная политика.....	76
2.1 Система государственного управления зарубежных стран.....	76
2.2 Система государственного управления России	94
2.3 Административно-территориальное устройство	104
2.4 Государственная политика.....	110
2.5 Государственное регулирование экономики.....	113
2.6 Государственное управление социальной сферой.....	116
2.7 Социальная защита населения	123
2.8 Государственная политика в области труда и занятости.....	124
2.9 Государственное управление различными отраслями социальной сферы	126

Введение

Дисциплина «Основы государственного и муниципального управления» входит в профессиональный цикл основной образовательной программы (ООП) направления «Государственное и муниципальное управление».

Изучение дисциплины базируется на материалах таких курсов, как «Введение в специальность», «История», «История мировых цивилизаций», «История государственного управления», «Конституционное право», «Муниципальное право».

Учебное пособие состоит из двух частей.

Задачи данного учебного пособия:

- сформировать целостное представление о роли государственного и муниципального управления в системе разнообразных общественных отношений;
- представить функции государства и местного самоуправления с разных позиций;
- раскрыть принципы построения системы органов государственного и муниципального управления, используя разные подходы и др.

В 1-й главе раскрываются основные принципы и функции государственного и муниципального управления, определяются цели данного вида управления с различных позиций.

Во 2-й главе рассматриваются система государственного управления и отдельные ее элементы, более подробно раскрывается деятельность государства в основных сферах государственного регулирования.

В 3-й главе раскрывается роль местного самоуправления в системе общественных отношений, основные принципы, функции, правовые основы местного самоуправления.

В 4-й главе рассматривается муниципальное образование как социально-экономическая система, то есть структура населения, роль и структура муниципального хозяйства, проблемы установления границ данного территориального образования.

В 5-й главе обозначены специфика муниципального управления, особенности управления различными сферами хозяйства города.

Соглашения, принятые в книге

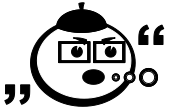
Для улучшения восприятия материала в данной книге используются пиктограммы и специальное выделение важной информации.



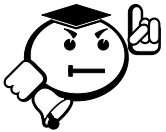
.....
 Эта пиктограмма означает определение или новое понятие.



.....
 Эта пиктограмма означает «Внимание». Здесь выделена важная информация, требующая акцента на ней. Автор может поделиться с читателем опытом, чтобы помочь избежать некоторых ошибок.



.....
 Эта пиктограмма означает цитату.



.....
 В блоке «На заметку» автор может указать дополнительные сведения или другой взгляд на изучаемый предмет, чтобы помочь читателю лучше понять основные идеи.



.....
 Эта пиктограмма означает совет. В данном блоке можно указать более простые или иные способы выполнения определенной задачи. Совет может касаться практического применения только что изученного, или содержать указания на то, как немного повысить эффективность и значительно упростить выполнение некоторых задач.



.....
 Пример

.....
 Эта пиктограмма означает пример. В данном блоке автор может привести практический пример для пояснения и разбора основных моментов, отраженных в теоретическом материале.



.....

Выводы

.....

Эта пиктограмма означает выводы. Здесь автор подводит итоги, обобщает изложенный материал или проводит анализ.

.....



.....

Контрольные вопросы по главе

.....

1 Принципы, цели и функции государственного и муниципального управления

1.1 Государственное управление как общественный институт



Социальный (общественный) институт – форма организации совместной жизнедеятельности людей, существование которой диктуется необходимостью удовлетворения социальных, экономических, политических, культурных или иных потребностей общества в целом или его части. Институты характеризуются своими возможностями влиять на поведение людей посредством установленных правил [1].



Пример

Примеры институтов:

- потребность в воспроизводстве рода (институт семьи);
- потребность в безопасности и порядке (государство);
- потребность в добывании средств существования (производство);
- потребность в передаче знаний, социализации подрастающего поколения (институты народного образования);
- потребности в решении духовных проблем (институт религии).



Государственное управление как общественный (социальный) институт – исторически сложившаяся форма организации совместной жизнедеятельности людей, существование которой диктуется необходимостью удовлетворения потребности в безопасности и порядке, а также социальных, экономических, политических, культурных или иных потребностей общества [1].

Государственный институт – организации специальных групп людей, наделенные необходимыми для управленческих действий властными полномочиями и действующие от имени обще-

ства и каждого гражданина на основе установленных правовых норм [1].

Государственное управление (1) – это сознательное воздействие всех государственных институтов на деятельность общества, его отдельные группы, в котором реализуются общественные потребности и интересы, общезначимые цели и воля общества [3].

Государственное управление (2) – это процесс регулирования отношений внутри государства посредством распределения сфер влияния между основными территориальными уровнями и ветвями власти [3].

Государственное управление (3) – деятельность органов государственной власти и их должностных лиц по практическому воплощению выработанного на основе соответствующих процедур политического курса. Деятельность по государственному управлению традиционно противопоставляется, с одной стороны, политической деятельности, а с другой стороны, деятельности по формулированию политического курса [4].

.....

Субъектами государственного и муниципального управления являются государственные институты и граждане государства, обладающие определенными правами.

.....



Местное самоуправление – признаваемая и гарантируемая конституцией страны самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций. Можно выделить две сферы общественных отношений, называемых местным самоуправлением:

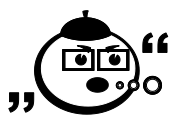
- а) область гражданской самостоятельности и общественной активности населения;
- б) специфический уровень власти, организационные формы осуществления которой определяются населением муниципального образования самостоятельно на основе феде-

рального законодательства, законодательства субъектов РФ [5].

Гражданское общество представляет собой систему самостоятельных и независимых от государства связей и институтов, в рамках которой реализуются частные интересы как индивидов, так и целых коллективов [6].

.....

.....



Частью гражданского общества является **территориальное общественное самоуправление** – самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории муниципального образования (территориях поселений, не являющихся муниципальными образованиями, на территориях микрорайонов, кварталов, улиц, дворов и других территориях) для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив в вопросах местного значения непосредственно населением или через создаваемые им органы территориального общественного самоуправления [7].

.....

Основы государственного и муниципального управления – научная и учебная дисциплина в сфере управленческих знаний, изучающая следующее:

- общие закономерности развития государства и местного самоуправления;
- характерные признаки, формы, функции государства и местного самоуправления;
- принципы построения системы государственного управления и местного самоуправления;
- место и роль государства и местного самоуправления в жизни общества и его политической системы;
- взаимодействие государственной власти и местного самоуправления с гражданским обществом;
- законодательный процесс и его отдельные стадии;
- особенности систем управления различными типами территориальных образований;
- обобщенный опыт государственного строительства.

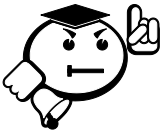


.....

Государство – это властно-политическая организация общества, обладающая государственным суверенитетом, специальным аппаратом управления и принуждения и устанавливающая особый правовой порядок на определенной территории. **Государство** – совокупность политических институтов, главной целью которых является защита интересов и прав как общества в целом, так и отдельных граждан [1].

.....

Дисциплина «Основы государственного и муниципального управления» является одной из ключевых дисциплин управленческого цикла. Особенностью этой дисциплины является анализ и обобщение практики государственного строительства в развитых демократических странах, опирающегося на институты гражданского общества. Объектом государственного и муниципального управления является *территориальное образование вместе с проживающим там населением, природно-географическими и другими ресурсами.*



.....

Территориальным образованием может быть как государство в целом, так и регион или любое другое территориальное поселение, располагающее административными границами, являющееся составной частью региона, а также наделенное формальной способностью к самоуправлению.

.....

Основу системы управления территориальными образованиями составляют вертикальные и горизонтальные связи, создающие устойчивые для каждого образования структуры управления.

Вертикальные связи включают в себя разделение территориальных образований на *уровни власти*, тогда как горизонтальные – на *ветви власти*.

1.2 Многогранность государственного управления

Государственное управление многогранно. В теории государственного управления сложились *три основных подхода* к формулированию основных ценностей государственного управления [1, 4, 8]:

- правовой подход;
- политический подход;
- управленческий подход.

Согласно *правовому подходу* ключевыми ценностями государственного управления являются ценности верховенства права (наличие справедливых законов, подчиненность власти только праву, действенная защита прав человека), защиты прав граждан (равенство и недискриминация – равный подход ко всем гражданам).

Согласно *политическому подходу* в качестве ценности государственного управления выступает максимально лучшее воплощение воли народа, а именно: участие, оперативность, ориентация на консенсус. Под ценностью «участие» понимается участие граждан в процессе принятия государственных решений, как непосредственно, так и через общественные институты, включая институты гражданского общества. Под ценностью «оперативность» понимается быстрота реагирования власти на запросы общества. Под ценностью «ориентация на консенсус» понимается использование механизмов посредничества и иные способы для достижения общего согласия при принятии решений в интересах всех членов общества.

Согласно *управленческому подходу* основными ценностями государственного управления являются эффективность, экономичность и результативность. Под ценностями «результативность и эффективность» понимается следующее: органы государственной власти производят результаты, которые удовлетворяют общественные ожидания, наилучшим способом используя при этом имеющиеся ресурсы.



.....

Качество государственного управления обозначает степень соответствия деятельности государственных служащих ключевым ценностям государственного управления.

.....

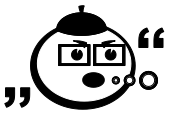
Универсальными ценностями при оценке качества государственного управления независимо от подхода к оценке являются *прозрачность* государственной власти (степень доступности граждан к информации о деятельности органов государственной власти) и *подотчетность* институтов государственной власти (ответственность перед обществом за свои действия).

1.3 Принципы государственного управления

Основными принципами формирования системы государственного управления являются принцип разделения властей, принцип комплементарно-

сти, принцип субсидиарности, принцип суверенности, принцип демократизма, принцип гомогенности [3, 4].

Принцип разделения властей, введенный в 1748 г. французским энциклопедистом Ш. Монтескье (1698–1755), предполагает разделение единоличной государственной власти на три сферы: законодательную, исполнительную и судебную, что должно служить условием эффективного контроля за деятельностью государственного аппарата. Система сдержек и противовесов, представленная реализацией принципа, способствует формированию сбалансированной политической системы, отвечающей признакам справедливости и целесообразности.



.....

«Если власть законодательная и исполнительная будут соединены в одном лице или учреждении, то свободы не будет, так как можно опасаться, что этот монарх или сенат станет создавать тиранические законы для того, чтобы также тиранически применять их. Не будет свободы и в том случае, если судебная власть не отделена от власти законодательной и исполнительной. Если она соединена с законодательной властью, то жизнь и свобода граждан окажутся во власти произвола, ибо судья будет законодателем. Если судебная власть соединена с исполнительной, то судья получает возможность стать угнетателем. Все погибло бы, если бы в одном и том же лице или учреждении, составленном из сановников, из дворян или из простых людей, были соединены эти три власти: власть создавать законы, власть приводить в исполнение постановления общегосударственного характера и власть судить преступления или тяжбы частных лиц»¹.

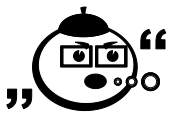
.....

Принцип комплементарности характеризуется установкой на непрерывность в структуре власти. Принцип нацеливает на создание условий равномерного распределения властных функций в разрезе всей вертикали управления по различным территориальным уровням. Характерным признаком равномерного распределения власти в структуре управления является выделение властных полномочий как сверху, так и снизу. Такой порядок реализации власти не оставляет места для проявления нелегальных центров управления. Дефицит

¹Монтескье Ш. Избранные произведения. – М. : Госполитиздат, 1955. – С. 290–291.

власти способствует тому, что функцию управления социальной системой берут на себя дисфункциональные структуры. Деятельность таких структур способствует разрушению общества, утрате им способности пропорционально удовлетворять основополагающие потребности всех его представителей.

Принцип субсидиарности определяет процедуру распределения и перераспределения полномочий между управленческими уровнями государственной власти. Действие принципа определяет устойчивую последовательность исполнения властных полномочий управленческими органами и порядок распределения ответственности этих органов перед населением. Передача полномочий на более высокий уровень управления в соответствии с этим принципом может быть осуществлена только при условии невозможности их исполнения на низшем уровне.



.....

Смысл принципа субсидиарности замечательно иллюстрируется одним из положений в Конституции США: «Полномочия, не делегированные Конституцией Соединенным Штатам и не запрещенные в соответствии с нею штатам, соответственно являются закрепленными за штатами или за народом».

.....

Принцип также обуславливает необходимость в предварительном распределении управленческих функций между уровнями управления.

Принцип субсидиарности имеет два измерения: *вертикальное* и *горизонтальное*. **Вертикальное измерение** включает распределение властных полномочий между уровнями власти в направлении от местной власти к государственной. Динамичный характер происходящих в городах процессов требует учета соответствия имеющихся потребностей населения и властных полномочий, вверенных уровням государственного и муниципального управления. **Горизонтальное измерение** охватывает процедуру распределения полномочий между ветвями власти на федеральном, региональном или местном уровнях. В триаде «исполнительная – законодательная – судебная ветви власти» горизонтальное измерение принципа субсидиарности устанавливает устойчивую последовательность в организации социальной политики: если законодательная ветвь задает правовые рамки такой политики, а исполнительная власть определяет ее реальные направления, то судебная – контролирует механизмы ее реализации в конкретных социальных и политических условиях. В соответствии с принципом субсидиарности власть должна быть разделена между властными

структурами главным образом в связи с сокращением дистанции между властью и представляющим ее населением. Увеличение численности населения способствует увеличению числа управленческих уровней и определению их взаимосогласованной политики, главным критерием эффективности которой является максимальное удовлетворение потребностей всего населения, а также строгое распределение сфер ответственности между субъектами власти.

Принцип суверенности предполагает наличие фактической независимости как сущностного признака государства. Государственный суверенитет означает верховенство и независимость власти, подчиненной праву, монополию на принуждение в рамках государственных правомочий и независимость государства в рамках международного правопорядка. Будучи атрибутивным признаком государства, суверенитет предполагает набор специальных институтов, обеспечивающих данному государству статус самостоятельного субъекта международных отношений.

Принцип демократизма нацеливает на необходимость активного участия городского населения в принятии решений государственного и муниципального значения: избрании государственных и муниципальных органов власти, разработке программ территориального развития, базирующихся на овладении механизмами вовлечения общественности в текущие дела региона либо муниципалитета, выделение зон полномочий за организованными на территориях общественными объединениями.

Принцип гомогенности отображает преимущество федерального права перед региональным. Сущность принципа гомогенности проявляется в соответствии и соподчиненности регионального законодательства федеральному, чем обеспечивается единство государства и всеобщая подчиненность всех институтов власти его Основному закону.

Государственное управление представляет собой сложный процесс взаимодействия основополагающих элементов, результатом которого становится особая система государственного управления, обуславливающая способ и характер взаимодействия составляющих ее социальных институтов. Основу системы государственного управления составляют четыре элемента: *власть, управление, территория и экономическая система* [3, 4].



.....

Власть определяет порядок избрания и характер осуществления функций управления государством, структуру взаимодействия между ключевыми политическими институтами.

.....

В системе государственного управления власть реализуется через *форму правления*, задающую типовые особенности функционирования исполнительных и представительных органов власти.



.....

Управление, будучи производной от власти, выражает комплекс правительственных акций, направленных на регулирование текущих социально-экономических и политических процессов.

.....

Управление воплощается в характере государственного вмешательства в экономическую жизнь, обеспечении политических прав граждан, содержании институтов гражданского общества и пр. Составным элементом государственной системы управления является *политический режим*, вбирающий в себя совокупность методов реализации функций государственной власти.

Пространственные особенности *территории* оказывают особое влияние как на саму систему государственного управления, так и на характер экономической политики государства. Если территория государства занимает значительную площадь, то это требует создания большего числа управленческих уровней по территориальным образованиям в сравнении со странами, занимающими меньшую площадь. Кроме того, не последнюю роль в механизме государственного управления имеют географические особенности территории: рельеф, наличие водных артерий, климат и пр.



.....

*Важнейшим средством ассимиляции территориальных особенностей в характер системы государственного управления является **форма государственного устройства**, определяющая структуру государственной власти с учетом региональных, этнических и географических особенностей местности.*

.....

И, наконец, *экономическая система* государства, служащая функциональной подсистемой государственного управления, способствует обеспечению функций рационального управления хозяйственной жизнью страны, удовлетво-

рению базовых потребностей ее граждан, поддержке жизненно важных сфер производства и распределения продукции. Особенности экономической системы государства отражает избранная государством хозяйственная модель (*форма хозяйствования*), основанная на обобщении методов экономической политики государства и воплощаемая в качестве ее основных макроэкономических показателей. Оказывая решающее воздействие на выбор методов государственного регулирования социально-экономических и политических процессов, форма хозяйствования находится под влиянием территориального своеобразия страны, ее ресурсной базы, а также действующей структуры государственной власти.

Государственное управление может быть реализовано через одну из своих форм, именуемых *формами правления*, на выбор которой оказывают влияние политические, экономические факторы, а также особенности социокультурного и исторического развития территории [1, 3, 4].



.....

Форма правления – общественно признанный на территории способ избрания и функционирования высшей государственной власти. Традиционно выделяют республиканскую и монархическую формы правления.

Республика – это форма правления, основанная на принципах представительной демократии. При республиканской форме правления все высшие органы власти либо избираются, либо контролируются представительскими учреждениями. Республиканская форма правления имеет три разновидности: парламентская, президентская и смешанная [1, 3, 4].

.....

Основным критерием различия между парламентской и президентской формами правления являются полномочия правительства. *Парламентская форма* характеризуется провозглашением принципа верховенства парламента, перед которым правительство несет полную ответственность за свою деятельность. В рамках этой формы победившая в ходе избирательной кампании партия обычно получает право на формирование правительства, которое обязано подать в отставку, как только правящая партия лишится большинства в парламенте. Поэтому в парламентской форме правления нет строгого разделения на законодательную и исполнительную ветви власти. Формальным признаком парламентской формы правления стала должность премьер-министра. Премьер-

министр вместе с остальными членами правительства одновременно является депутатом нижней палаты парламента. Вся ответственность за исполнительную власть ложится на него, даже если в республике есть президент, выполняющий по конституции функции главы государства и служащий символом единства нации. Президенту в парламентской республике предоставлены ограниченные по сравнению с премьер-министром полномочия. Правительство в парламентских республиках ответственно перед парламентом, который, в свою очередь, имеет право выразить правительству недоверие. Вынесение недоверия нижней палатой парламента может повлечь за собой как отставку правительства, так и роспуск нижней палаты, если премьер-министр рекомендует номинальному главе государства сделать это.

Президентская республика, классический образец которой представлен в США, предполагает строгое разделение властей на законодательную и исполнительную. Данная форма предусматривает подконтрольность правительства лично президенту страны. Президент является главой исполнительной власти и не несет политической ответственности перед парламентом. При этом президент может как возглавлять исполнительную власть, так и находиться над ветвями власти, являясь гарантом их разделения. Президент, как правило, обладает правом отлагательного вето на законопроекты, принимаемые парламентом, но это право может быть преодолено парламентом с помощью квалифицированного большинства голосов. Кроме того, президентская форма правления предполагает наличие института импичмента – права возбудить против президента процедуру отрешения его от должности, если будет доказан факт нарушения им норм конституции.

Смешанная республика, представленная в таких странах, как Франция, Португалия или Финляндия, соединяет в себе элементы президентской и парламентской форм правления. Главным свойством президентской республики является институт избираемого народом президента, наделенного правами главы исполнительной власти. А главным свойством парламентской республики является парламентская ответственность правительства, возглавляемого премьер-министром. Характерным признаком смешанной системы республиканского правления выступает ситуация тесного взаимодействия между президентом и правительством, которые, в свою очередь, могут принадлежать к различным партиям и, соответственно, контролироваться ими.



.....

Монархия – это форма правления, основанная на выделении в системе государственного управления должности главы государства, получающего соответствующие полномочия в порядке престолонаследия.

.....

Исключением является только Малайзия, где монарх избирается на определенный срок советом правителей, представляющих федерацию. Основными разновидностями монархической формы правления являются абсолютистская, теократическая, конституционная монархии. В *абсолютистской монархии* нет разделения властей и монарх является единственным носителем высшей государственной власти. *Теократическая монархия* наделяет функциями высшего должностного лица государства монарха, ее высшего духовного лидера. *Конституционная монархия* имеет две разновидности: дуальную и парламентарную. В конституционной монархии власть монарха существенно ограничивается конституцией. И если в дуальной монархии монарх лишается, как правило, законодательных и судебных прерогатив, то в парламентарной монарх вообще не имеет полномочий ни в одной из ветвей государственной власти, оставаясь только номинальным главой государства. В дуальных монархиях законодательную власть воплощает избранный народом парламент, а исполнительную – правительство, ответственное перед монархом. Дуальная монархия является своеобразной переходной формой от абсолютистской монархии к парламентской, и поэтому редко встречается в современный период. Парламентарная конституционная монархия сегодня является наиболее распространенной формой монархии и существует в таких странах, как Австралия, Бельгия, Великобритания, Голландия, Дания, Норвегия, Швеция и Япония. Неотъемлемым атрибутом парламентарной монархии является институт контрасигнатуры, означающий, что подпись монарха действительна лишь при наличии подписи премьер-министра или другого компетентного представителя исполнительной власти.

Широкое распространение в современном мире такого несколько архаичного института, как монархия, можно объяснить либо стремлением сохранить экономические и культурные связи между исторически родственными государствами (страны Британского Содружества), либо стремлением объединить враждующие политические или этнические группы (Испания, Афганистан). Не случайно про короля Бельгии Бодуэна I говорили, что он является единствен-

ным настоящим бельгийцем, поскольку все остальные жители страны либо фламандцы, либо валлоны [1, 3, 4].

Политический режим представляет собой ту сторону государственного управления, которую рассматривают с точки зрения используемых средств, методов политического влияния на общественные институты. Значение политического режима в механизме формирования системы государственного управления состоит в том, чтобы адаптировать сложившуюся в обществе совокупность общественных институтов к целям государства, в частности к заложенным в их основу ценностям и приоритетам. Наиболее характерными для современных государств являются демократический, авторитарный и тоталитарный режимы [1, 3, 4].

Демократический политический режим предполагает наличие развитых институтов гражданского общества, поддерживаемых государством и вступающих с ним в равноправные отношения. Атрибутивными признаками демократии являются соблюдение принципа разделения властей, прежде всего на высших уровнях государственной власти, полноправное участие граждан в формировании органов власти всех уровней, наличие политических свобод (свобода слова, многопартийность, всеобщее и равное избирательное право и др.).

В рамках демократического режима принято различать непосредственную и представительную формы демократии.

Непосредственная демократия, чьей организационной формой является народное собрание (вече), означает возможность граждан непосредственно участвовать в решении стоящих перед ними проблем. Но такая форма демократии возможна лишь в малонаселенных пунктах и реализуется, прежде всего, в институте местного самоуправления. Представительная демократия предусматривает выборы представителей от населения, облаченных полномочиями в принятии общезначимых решений. Представительная демократия воплощается как в коллегиальной (парламент), так и в единоличной (президент, губернатор, мэр) форме.

Авторитарный политический режим основан на использовании административных мер поддержки персонифицированной государственной власти, воплощающей в себе господство сложившегося в обществе экономического и социального порядка. Наибольшее распространение авторитарный режим государственного управления получил в странах «третьего мира», где президентские указы могут становиться едва ли не основным источником законодательства страны. К примеру, в то время как государства Пакистан и Бангладеш

находились на военном положении, законодательный процесс в них осуществлялся исключительно посредством президентских указов, причем даже изменения в конституцию вносились именно таким образом.

Авторитарный режим означает такой способ государственного управления, при котором реакция общества на управление блокируется или игнорируется властной элитой. В условиях авторитарного режима отсутствуют или сдерживаются такие институты демократического общества, как свобода слова, свободные выборы или политические свободы. Авторитарный режим сдерживает деятельность оппозиционных политических сил, вводит предварительную цензуру на репортажи и публикации в СМИ.

Тоталитарный политический режим предполагает тотальный контроль государственных органов власти над функционированием большинства сфер общественной жизни и подчиняется идее целостного и неделимого государства. Тоталитаризм является естественным продолжением политики авторитаризма. Режим тоталитаризма есть не что иное, как разновидность деспотизма, способного проявиться при любой форме государственного правления. Тоталитарный режим несовместим ни с одним из институтов демократических государств. Для него характерны отрицание политических, экономических и духовных свобод, диктат одной политической партии, бесконтрольная деятельность спецслужб и пр. Инструментами насаждения тоталитарного режима являются внеэкономическое принуждение к труду, бюрократический механизм в принятии решений, принудительная идеология, репрессии в отношении нелояльных граждан и т. д.

Часто влияние политического режима на систему государственного управления бывает столь значительным, что искажает первоначальный смысл других составляющих систему элементов.



.....
Форма государственного устройства выражает способ организации государственной власти в отношении связи государства с составляющими его территориальными образованиями.

Форма государственного устройства реализуется через способ объединения территорий в границах единого государственного образования с учетом их национально-этнического и социокультурного своеобразия [1, 3, 4].

Унитарное государство представляет собой связь входящих в состав централизованного государства политически однородных территориальных обра-

зований, не обладающих признаком суверенности. Унитарное государство предполагает единство гражданства, законодательства, налогово-финансовой системы, а также центральных органов власти на всей своей территории. Такие государства могут быть как централизованными, так и децентрализованными. В централизованном унитарном государстве (Индонезия, Таиланд) управлением на местах ведают назначенные чиновники общей компетенции (губернаторы, префекты), тогда как в децентрализованном (Великобритания, Швеция) на местах действуют не государственные служащие общей компетенции, а местные отделения министерств и ведомств. В их полномочия входит решение отраслевых задач государственного значения. Наряду с ними местными делами управляют муниципальные советы, статус которых может быть подтвержден дополнительными государственными полномочиями.

В федерациях суверенные права территориальных образований подтверждены действующим законодательством, регулирующим разграничение сфер полномочий федеральных и региональных органов власти. Федеральное (федеративное) устройство государства предполагает разделение государственной власти по объектам территории, соответствующим полномочиям составляющих федерацию субъектов. Государственный аппарат субъектов федерации самостоятельно представлен, как правило, всеми ветвями власти, за исключением судебной, которая в ряде федеративных государств остается единой. Государство может передавать часть своих полномочий субъектам для решения вопросов государственного значения, оставляя за собой право контроля за их выполнением.

Временный союз государств, созданный для достижения определенных целей входящих в него территориальных образований, называется конфедерацией. Статус конфедерации является, как правило, переходным и не может рассматриваться в качестве способа государственного устройства, поскольку не содержит признаков государства (суверенитета, общности территории и пр.).

Значение *хозяйственных моделей* заключается в том, что их реализация во многом определяет характер функционирования государственной системы, в которой доля экономической составляющей достаточно высока [1, 3, 4].

В мировой практике сложились три хозяйственных модели: *кейнсианская, монетаристская и модель плановой экономики*.



Кейнсианская модель в качестве главного приоритета рассматривает борьбу с экономическими спадами и безработицей – это составляет основу государственной политики.

Ключевыми положениями теории Дж. М. Кейнса (1883–1946), составившими основу кейнсианской модели, являются:

- 1) необходимость вмешательства государства в процесс воспроизводства;
- 2) главным инструментом вмешательства государства в производственный процесс является бюджетная политика. Кредитно-денежные механизмы должны играть вспомогательную роль, приспособливаясь к ней. Ставки процента за кредит должны быть максимально устойчивыми или иметь тенденцию к снижению;
- 3) дефицит спроса – главная причина экономических кризисов. Необходимо форсировать стимулирование составных компонентов спроса – личное потребление и накопление. Обеспечение «эффективного спроса» заключается в достижении равновесия между производством, потреблением, доходом и занятостью;
- 4) возможность допущения дефицита бюджета, имеющего циклический характер – увеличивающегося в период спада и снижающегося в период подъема. Расходы государства оживляют частный бизнес и ведут к росту дохода и занятости.



Монетаристская модель основана на трудах нашего современника М. Фридмана, профессора из Чикаго, предложившего меры по борьбе с инфляцией в качестве главного приоритета в проведении государственной политики.

Методологию монетаризма можно проиллюстрировать через ряд положений:

- рыночная экономика располагает свойством саморегулирования, и какое-либо вмешательство в ее механизмы недопустимо;
- вмешательство государства в механизм экономики возможно только в денежной сфере. Государство должно обеспечить устойчивость денежной единицы через ограничение роста денежной массы. Прирост

объема денежной массы должен быть около 5% в год, кроме того, необходимо ежегодное снижение ставки подоходного налога;

- объем денежной массы в обращении должен строго соответствовать стоимости произведенной товарной продукции через соотношение

$$MV = PQ,$$

где M – количество денег, V – период оборота денежных средств, P – цены на товарную продукцию, Q – количество продукции;

- спады трудовой активности представляются естественным явлением и служат способом ограничения роста заработной платы, что сдерживает инфляцию.



.....

Плановая экономика предполагает использование опыта стран тоталитарного социализма и может быть проиллюстрирована рядом положений:

- принятие многих экономических решений происходит на уровне высшего политического руководства;
 - наличие института государственного планирования (Госплана), в чьи функции входит определение характера развития отраслей экономики, а также установление ценовой и тарифной политики на рынке товаров и услуг;
 - участие государства непосредственно в управлении деятельностью ведущих предприятий.
-

Наряду с хозяйственными моделями следует выделять формы хозяйствования, служащие способом трансформации хозяйственной модели в конкретных условиях функционирующей в рамках определенных пространственных границ государственной системы. Наиболее характерными на сегодня представляются такие формы хозяйствования, как англосаксонская, западно-европейская, скандинавская и юго-восточная (партисипативная) [3, 4].

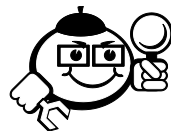
Англосаксонская форма хозяйствования предполагает особую государственную поддержку частного бизнеса, высокую долю приватизированных предприятий, достаточно низкий уровень финансирования социальных программ. **Западно-европейская** форма отличается традиционно высоким уровнем государственной поддержки социально значимых сфер экономики, значительной ролью профсоюзных организаций, политических партий в области гуманизации труда, развитым муниципальным сектором в экономике и пр. **Сканди-**

навская форма содержит высокую долю государственного и муниципального секторов экономики, широкие полномочия местных органов самоуправления, а также высокую степень социального партнерства в деятельности местных корпораций. **Юго-восточная** форма хозяйствования основана на господстве традиционных экономических укладов при патернализме государственных органов власти по отношению к национальным бизнес-структурам, строгой субординации в принятии управленческих решений и пр.



К перечню критериев эффективности систем государственного управления с точки зрения использования хозяйственных моделей можно отнести такие, как целостность, экономичность, оперативность, социальная справедливость, стратегическая гибкость и сбалансированность.

Элементы системы государственного управления, разделенные на четыре ведущие группы (формы правления, формы государственного устройства, политический режим и модели хозяйствования), составляют на практике уникальные сочетания, позволяющие идентифицировать характер конкретной для каждой страны системы управления.



Пример

Такой подход объясняет, к примеру, специфику президентской власти в КНДР или характер монархического правления в Японии и Великобритании, содержащие в себе уникальные сочетания входящих в рассматриваемые группы элементов.

Государственное управление в России разделено между двумя уровнями: *федеральным* и *региональным*. Как было отмечено ранее, федеративное устройство государства повышает значение регионального управления, реализующего ряд государственных полномочий на местном уровне. Субъектом регионального управления является регион, границы которого, строго говоря, могут и не совпадать с административно-территориальным делением страны. Регион может находиться как в границах субъекта федерации, так и объединять несколько таких субъектов, общностью которых являются сложившиеся между ними хозяйственные связи.

1.4 Специфика государственного управления, прямые и обратные связи



.....

Специфика государственного управления заключена в том, что (а) субъектом этого управления выступает специально уполномоченный представительный аппарат, осуществляющий свои функции исключительно на профессиональной основе. Однако (б) информацию о последствиях реализации этого воздействия на объект он получает лишь через значительный промежуток времени из неопределенно локализованного источника. Этим объясняется то, что зачастую меры государственной реакции на внутригосударственные процессы бывают неадекватными (в). Сам объект способен обрести свойства субъекта и активно противодействовать его намерениям. Это происходит в период выборов, референдумов, народной правотворческой инициативы, других форм прямого волеизъявления граждан и непосредственного осуществления местного самоуправления [7, 9].

.....

При этом в сфере государственного управления можно выделить следующие способы воздействия субъекта на объект: постоянное и эпизодическое, силовое и мягкое, радикальное и постепенное, прямое и опосредованное.

Чтобы воздействие субъекта на объект было максимально эффективным, необходимо своевременное и точное представление о поведении объекта, которое может дать организация прямых и обратных связей между сторонами этого взаимодействия. Действие обратной связи, вызванное реакцией объекта государственного управления, может иметь и конструктивный для субъекта характер, если его активность определяется, к примеру, добровольным участием населения в правительственных мероприятиях. В западной литературе этот феномен получил название *партиципации* и стал одним из проявлений гражданской самоорганизации населения, положенной в основу *общественного самоуправления* [3, 4].



.....

Очень важным направлением установления обратных связей является формирование и развитие гражданского общества. Условия формирования гражданского общества изложены ниже:

- а) у людей должны сложиться общие интересы;
- б) эти интересы следует осознать и подкрепить готовностью их отстаивать;
- в) юридическая и экономическая независимость друг от друга должны позволять людям принимать решения свободно и самостоятельно;
- г) требуется равенство прав граждан;
- д) нужна коллективная воля к самостоятельному и ответственному решению проблем, возникающих перед сообществом [6].

.....

Гражданское общество должно обладать следующими фундаментальными качествами:

- а) готовностью части граждан к самоорганизации ради оказания воздействия на социальную жизнь;
- б) существованием посреднических групп, которые берут на себя роль проводника такого воздействия;
- в) наличием правовой основы, позволяющей людям свободно объединяться и отстаивать собственные взгляды [3, 4, 6].

А сами граждане должны обладать знаниями в конкретных областях, определенными навыками и иметь определенные ценности, о которых будет сказано ниже.

Необходимы конкретные знания в области государственного и муниципального управления для понимания того, как работают механизмы власти и управления. Как правило, более образованные граждане отличаются большей политической активностью, так как они лучше знают, как контролируется расходование общественных денег, какими правами обладают граждане, куда нужно подать жалобу или предложение. Они также располагают большими ресурсами влияния: информацией, специальными навыками, деньгами. Поэтому одна из задач государства и местного самоуправления состоит в том, чтобы как можно шире распространять знания о принципах функционирования политической системы, делая ее максимально открытой.



Для того чтобы быть способным к самоуправлению, нужно обладать некоторыми практическими навыками и умениями. Они включают в себя:

- а) организационные навыки (умение создавать эффективно функционирующие организации с пропорционально распределенными обязанностями);
 - б) навыки общения и коммуникации (способность доводить свою точку зрения до тех, кто принимает решения, а также объединять граждан на защиту собственной позиции);
 - в) навыки мирного разрешения конфликтов (умение добиваться компромиссов с другими группами, а также внутри собственного коллектива) [6].
-

Роль, которую в самоуправлении играют моральные ценности, менее заметна, нежели роль знаний. Тем не менее исследователи, и прежде всего зарубежные, уже не раз пытались выявить ценностные установки, содействующие становлению и развитию демократии. Чаще других в этом списке упоминаются следующие ценности: терпимость, чувство гражданской ответственности, готовность к компромиссу и доверие [6].

1.5 Методы государственного управления

.....



Под методами государственного управления понимают официальные способы властного воздействия государственных органов на процессы общественного и государственного развития, на деятельность государственных структур и конкретных должностных лиц в пределах их компетенции и в установленном порядке [1, 8].

.....

В зависимости от *средств* управляющего воздействия в [1, 3, 4, 8] различают методы: административно-правовые, организационные, политические, экономические, социальные, информационные, идеологические и социально-психологические.

В зависимости от *характера* управляющего воздействия в [1, 3, 4, 8] различают методы: демократические, авторитарные, принудительные, манипуляционные, мобилизационные, партисипативные (привлечение работников к принятию решений).

В зависимости от *результата* управляющего воздействия в [9] различают методы: революционные, реформаторские, инновационные и консерваторские.

В зависимости от *целей и сфер использования* в [3] различают методы: исследовательские и инструментальные. Остановимся более подробно на последней классификации.

Исследовательские методы нацелены на анализ и диагностику исследуемой системы, тогда как **инструментальные** – на проектирование новых систем, новых подходов. В основе методологии исследования механизма государственного и муниципального управления лежит *системный подход* [3, 4, 10].

К **исследовательским** методам относят методы моделирования, логический анализ, причинный анализ, социально-экономическое экспериментирование, тестирование, морфологический анализ, функциональное проектирование, методы экспертных оценок, факторный анализ и др.

К **инструментальным** методам, используемым для организации деятельности систем государственного и муниципального управления, относят нормативный, балансовый и статистический методы.

Объяснение (описание) объекта в терминах системного подхода закладывает основу для решения вполне конкретных практических задач. К числу этих задач можно отнести следующие [3, 9, 10]:

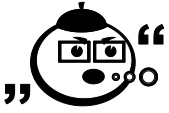
- описание функций соответствующих подразделений и групп;
- определение и разъяснение технологии реализации этих функций;
- разработка направлений деятельности хозяйственных подразделений и групп;
- разработка и анализ организационных схем выполнения функций.

Специфика этих задач такова, что их достижение неразрывно связано с *предварительной реконструкцией встающих перед организацией проблем в определении приоритетов управленческой деятельности*.

Особое внимание при анализе систем государственного и муниципального управления следует уделять различным методологическим подходам, предполагающим выработку теоретических установок на использование способа представления исследуемого объекта.

Теоретическая установка на исследование системы управления территориальным образованием предполагает выбор адекватного его характеру критерия устойчивости и соответствующих ему средств достижения этой устойчивости. Таким образом, речь идет о трех основных методологических подходах к анализу системы государственного и муниципального управления: *институциональном, функциональном и организационном* [3, 4].

Задача **институционального подхода** состоит в раскрытии сути государства в том смысле, что оно (государство) призвано обеспечивать условия для снижения транзакционных издержек на рынке, способствуя равенству хозяйствующих субъектов, поддерживая оптимальный для общества уровень конкуренции между ними.



.....

Один из наиболее ярких представителей институционализма К. Поланьи считает, что средневековый город в Европе есть пример экономической системы, организованной на основе интенсивных социальных связей и отношений, таких как, например, нормы взаимности и доверия.

.....

Институт, представляющий собой с точки зрения институциональной теории совокупность неформальных и спонтанно выбираемых рамок, структурирующих взаимодействие индивидов и групп в социально-экономической сфере, предотвращает возможность неполноты информации, оппортунистического поведения, спецификации прав собственности участвующих в сделке сторон, т. е. факторов, составляющих базу транзакционных издержек. Естественный процесс трансформации рынков от той его стадии, когда вступающие в контрактные отношения стороны хорошо знали друг друга и располагали взаимным доверием, к той, когда контрактанты действовали на основе принципа свободного и обезличенного обмена, породил ситуацию, требующую вмешательства государства в этот процесс. Факт осознания необходимости такого вмешательства обусловил идеальный тип государства, установившего нулевой уровень транзакционных издержек в деловой сфере.

Государство берет на себя часть полномочий, переданных ему гражданами, с правом на контроль деятельности в сфере спецификации и защиты прав собственности, создание каналов обмена информацией, разработку стандартов мер и весов, создание каналов физического обмена товарами и услугами, правоохранительную деятельность и производство общественных благ. Эффективный результат в этой сфере может быть достигнут через создание институтов, взаимодействие между которыми позволит обеспечить функционирование и развитие государства в целом на основе максимально полного удовлетворения потребностей его граждан.

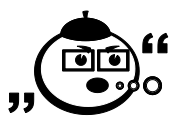
С точки зрения **функционального подхода** государство представляет совокупность функциональных сфер, обеспечивающих целостность и воспроиз-

водство общества в целом. Выявить функцию того или иного общественного института – значит определить его роль во взаимоотношении с другими институтами в рамках определенной общественной структуры. Высшим мерилom зрелости системы государственного управления является достижение динамического равновесия между составляющими систему функциями, выражающееся в полноте и способности к самоорганизации входящих в нее политических, экономических и социальных институтов.

Функциональный подход позволяет на основе теоретической реконструкции объекта исследования выработать последовательность действий по поддержанию режима функционирования и воспроизводства этого объекта. Основу функционального подхода к управлению составляет разделение объекта управления по видам деятельности социальных субъектов, обеспечивающих режим саморегулирования и самовоспроизводства целостности объекта. Соответствующие виды деятельности выступают функциями определенных образований, не имеющих строгих пространственных границ. Выделение исчерпывающего перечня функций того или иного социального образования позволяет не только составить представление о сложившейся в нем системе общественного разделения труда или институциональной структуре общества, но и о характере внутренней устойчивости этого объекта и динамике его возможной трансформации.

Одной из ведущих предпосылок формирования функционального подхода является аналогия между биологическим организмом и социальной организацией. Данная аналогия предусматривает внедрение в режим социальной организации равновесной модели, лежащей в основе существования живой материи. Характерные для живого вещества свойства взаимодополняемости и взаимозаменяемости функций биологической организации, регулирующие автономное поведение биологической единицы в отношении внешних воздействий среды, нацеливают на целесообразность воспроизводства обозначенной модели в плоскости социального пространства. Результатом этого воспроизводства может стать модель организации социальной группы, отвечающая требованиям экономичности, полноты и взаимозависимости составляющих ее видов деятельности. Характерно, что любая социальная группа, которая стабильно функционирует достаточно длительное время, стихийно вырабатывает принципы своей функциональной устойчивости. Это становится возможным благодаря естественному подбору в социальной организации группы ключевых *институтов*, обеспечивающих целостность и воспроизводство этой группы.

Сходство в институциональной структуре различных социальных групп, разделенных между собой как в пространстве, так и во времени, делает возможными научную типизацию условий функциональной целостности социальной группы, а вместе с тем и обнаружение ключа к ее управлению. Опыт исследования свойств изоморфизма в сравнительном анализе институциональной структуры ряда племен Северной Африки, обобщенный известным этнографом **Б. Н. Малиновским** (1884–1942), обнажил функциональные предпосылки управляемости социальных общностей, обнаруживших интересное сходство в обществах различных уровней организации.



.....

Б. Н. Малиновский писал, рассматривая одну из традиций: «Магия выполняет необходимую функцию внутри культуры. Она удовлетворяет некоторую потребность, которая не может быть удовлетворена ни одним другим фактором примитивных цивилизаций»¹.

Чуть раньше в этой же статье Б. Н. Малиновский подчеркивает: «Функциональный взгляд на культуру предполагает, что во всякой цивилизации каждый обычай, материальный объект, идея или верование выполняет какую-то важную функцию, решает какую-то задачу, представляет собой неотъемлемую часть работающего целого»².

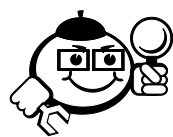
.....

Функционализм исходил из установки, что всякий обычай, традиция, институт должны выполнять какую-либо жизненную функцию, призванную обеспечить общественную стабильность на базе общих интересов членов общества. Универсальная формула функционализма гласит: «Если социальная система должна сохраниться или остаться в равновесии, то она должна обладать институтами типа X». Соответственно, выявление институтов типа X для данного общественного формирования представляется важнейшим способом объяснения и искусственного конструирования социальной реальности в русле классической функционалистской теории. Анализируя социальную структуру племен, Б. Н. Малиновский констатировал, что определенный набор институтов для данной социальной общности выполняет роль некоего способа регулирования

¹Malinovsky B. Anthropology // Encyclopedia Britanica. – L., 1926. – Vol. 1. – P. 136.

²Там же. P. 132.

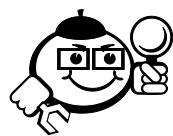
отношений в этой общности, и при исчезновении какого-либо из этих институтов общность может быть тотчас разрушена.



Пример

К перечню этих институтов Б. Н. Малиновский относил брак, семью, суд, главу общности, духовное лицо и т. д.

Все эти институты являются функциональными относительно общности в целом, обеспечивая условия ее стабильности и воспроизводства.



Пример

Классик американской социологии *Т. Парсонс* (1902–1979) свел функциональные свойства социальных целостностей и самодостаточности к четырем функциям: *адаптации, целеполагания, интеграции, а также сохранения формы и снятия напряженности.*

Все эти функции пронизывают социум в разрезе его структурных уровней: организма, личности, социальной группы (общества) и культуры. **Функция адаптации** обеспечивает приспособляемость биологической организации личности к окружающей среде путем удовлетворения базовых физиологических потребностей, создания благоприятных условий труда и отдыха. **Функция целеполагания** предусматривает удовлетворение потребностей личности в реализации ее карьерных амбиций, возможностей в достижении личных целей, что служит фактором вовлеченности и стимулирования личности в социальной группе. Разрешение конфликтов между целеустремленными индивидами, регулирование и координация работы организации, решение текущих организационных вопросов закрепляются за **функцией интеграции**. Уровень корпоративной культуры, задающий внешние границы социальному образованию, относительно которых осуществляется дифференциация обеспечивающих целостность этого образования подфункций, обуславливает **функция сохранения формы и снятия напряженности.**

Всякое территориальное образование, подобно другим социальным объектам, также является средоточием многочисленных функций, образующих в совокупности друг с другом множество иерархических уровней и поддерживающих себя как некую целостность. Основу иерархизации функций территории

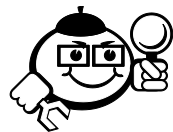
составляют три уровня: *административный*, *хозяйственный* и *социальный* [3, 9, 10]. **Административный уровень** обеспечивает режим управления аппаратом власти, координирующим работу основных отраслевых и территориальных ее подразделений. Администрация является самостоятельно организованной самоуправляемой системой, нацеленной на реализацию собственных целей и задач, связанных с поддержкой и развитием территориальной общности. Деятельность администрации направлена на анализ программ развития сообщества, контроль за работой административных учреждений, содействие развитию секторов экономики и т. д. **Хозяйственный уровень** предполагает ориентацию на управление главными отраслями производства и сферы услуг, инженерной инфраструктурой муниципалитетов, содействие градообразующим и градообслуживающим предприятиям и пр. В сфере управления государством хозяйственный уровень сконцентрирован в сети государственных и муниципальных унитарных предприятий, отвечающих за жизнеобеспечение территории страны. **Социальный уровень** охватывает систему взаимоотношений низших уровней государственной и муниципальной власти с населением городов и поселков. Благодаря этому уровню власть получает социальное признание и легитимность, приобретая статус общественно поддерживаемой.



Особенностью государственного управления на региональном уровне является сочетание территориальных и отраслевых принципов реализации управленческой деятельности. Региональный (муниципальный) менеджер постоянно сталкивается с необходимостью принятия решений, основанных на критериях не только экономической целесообразности предлагаемого проекта, но и его социальной обоснованности.

Методологической предпосылкой к обоснованию экономической модели деятельности муниципалитета является настоятельная потребность последнего выдерживать принятые государственными и местными органами власти стандарты, которые позволяют оценить эффективность работы муниципальных служб с нескольких сторон: со стороны общей экономической рентабельности проводимых мероприятий; со стороны получаемого от реализации мероприятия социального эффекта, со стороны максимально возможного соблюдения принятых стандартов.

В отличие от функционального подхода *организационный* делает акцент на выявлении инструментов регулирования функциональных сфер и институтов.



Пример

К ним относятся выработанные мировой практикой менеджмента методы и организационные схемы, способствующие эффективному управлению аппаратом государственной и муниципальной власти, отраслями национальной экономики, финансовыми потоками и пр. (например, «сильный мэр – слабый совет» и др.) [3, 5].

Каждый такой подход может включать в себя характерные для него методы понимания и объяснения происходящих в границах государств изменений, выработку технических средств по решению возникающих в обществе проблем.

1.6 Теории государственного управления

Несмотря на то что в различных странах государственное управление имеет существенные особенности, можно констатировать мировую тенденцию в универсализации общих принципов и подходов в сфере государственного управления (впрочем, это вопрос дискуссионный). В основном можно вести речь о распространении моделей государственного управления, выработанных в развитых странах на остальной мир. Однако адаптация этих моделей происходит неравномерно, во многих странах правящая верхушка заинтересована в сохранении статус-кво, поскольку на нем базируется их стабильное положение и связанные с этим экономические и статусные привилегии.

Образцы и модели поведения в сфере государственного управления являются продуктом коллективного мышления корпуса правителей и чиновников различных стран. То есть основные принципы и понятия в этой области знания имеют условный, договорной характер.

Особенности, безусловно, имеют место. Но за ними скрываются общие черты. Государственное управление эволюционирует в одном направлении.

Государственное управление изменяется вслед за преобразованиями, которые протекают в обществе [1, 3, 4, 8].

Современные теории государственного управления содержат универсальные принципы, применимые для любых государств. Наблюдается тенденция к конвергенции государственных систем и моделей управления. В основном образцом для подражания служит опыт англосаксонских стран. Однако причины заимствований в государственном управлении следует искать в процессах глобализации. В настоящее время в качестве целостной системы выступает не отдельная страна, а мировое сообщество в целом. Процессы, происходящие на мировом уровне, немедленно отражаются на развитии многих стран. С этим приходится считаться правительствам государств, не только активно выступающих на международной арене, но и тех, которые сталкиваются с многочисленными внутренними проблемами вследствие изменений в международной политике.

В теории государственного управления обычно выделяют четыре основные традиции [1, 3, 4, 8]:

1. Англосаксонская (концепция минимального государства).
2. Германская (органицизм).
3. Французская (бонопартизм, или наполеонизм).
4. Скандинавская (смешение англосаксонской и германской традиций).

Германскую и французскую модели принято в совокупности именовать континентальной европейской моделью. В англосаксонской модели юридически понятие «государство» как юридическое лицо или публично-правовое образование отсутствует. Юридическое значение имеют «правительство» или отдельные правительственные учреждения.

Государство рассматривается как соглашение между членами общества. Отношения между государством и обществом характеризуются системой переговоров и сделок, большой гибкостью и свободой.

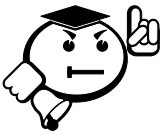
Во французской традиции государство рассматривается как единое и неделимое образование, которое проникает во все сферы общественной жизни. Детально разделяются полномочия между секторами и уровнями государственного управления.

Традиционно в качестве базовой теории государственного управления рассматривался постулат о том, что государственные органы и службы призваны соблюдать и реализовывать программы и политику, которая устанавливается законодательными органами власти, главой государства и правительством (концепция нейтральной компетенции). При таком подходе госорганы официально лишены самостоятельности и фактически не могут ставить цели и задачи

своей деятельности. В США этой модели придерживался Вудро Вильсон, один из отцов науки о государственном администрировании. Благодаря такому подходу, в США с конца XIX в. получила широкое распространение идея отделения управления от политики [11].

В настоящее время существуют два конкурирующих подхода к организации государства:

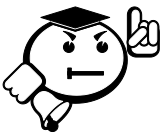
- 1) централизованный подход (A state-centric approach);
- 2) децентрализованный подход (A Decentered Theory of Governance, или Decentering Governance).



В принципе можно говорить о двух конкурирующих парадигмах: бюрократической и менеджериальной.

И у той и у другой есть свои сторонники и противники. Тем не менее в последнее время в сферу государственного управления и государственной службы все больше проникают идеи менеджериализма, в соответствии с которыми в общественный сектор переносятся методы управления, выработанные корпорациями.

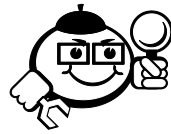
Государственное администрирование (РА) уступает место государственному менеджменту (Public Management). Соответственно бюрократизм в теории (но не на практике) отступает на второй план.



Обычно менеджериализм определяют как совокупность 4 компонентов:

- ориентация на результаты и эффективность при осуществлении госслужащими государственной деятельности;
- применение инструментов и технологий современного менеджмента;
- рассмотрение госслужащих как менеджеров, заключение с ними соответствующих контрактов;
- распространение на госслужбу моральной проблемы «принципал-агент» и наличие в связи с этим агентских издержек [11].

В рамках концепции менеджериализма в государственное управление проникают методы управления, выработанные в частном бизнесе.



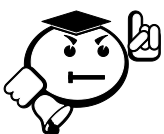
Пример

К таким методам следует отнести рассмотрение деятельности государства как процесс оказания услуг населению, освоение в государственном управлении таких новых для него областей, как региональный и муниципальный маркетинг (маркетинг земли, маркетинг жилья, маркетинг зон хозяйственной застройки, маркетинг инвестиций, туристический маркетинг), инновативность, командные технологии менеджмента, измерение достижений (performance management), реинжиниринг бизнес-процессов в государственных учреждениях (периодический пересмотр функций и устоявшихся способов решения задач), «новая отчетность» [10, 12].

Менеджерские методы основываются на децентрализации и делегировании ответственности независимым агентам.

Причина успеха в развитии практики менеджмента заключается в том, что прогресс управления экономическими организациями стимулировался выгодами, которые получали от усовершенствований предприниматели, собственники и менеджеры. В отличие от частного сектора, в сфере государственного управления интересы общества, в целях которого осуществляется управление, и государственных служащих не совпадают. Как правило, чиновники и служащие должны бескорыстно трудиться на благо общества, результат их усилий не должен способствовать улучшению их личного благосостояния, что является непосредственной целью коммерческих организаций. Поэтому и технологии управления здесь развиваются более медленными темпами. Коммерческий сектор почти всегда проявляет большую активность, чем общественный.

Одной из концепций государственного управления, получившей широкое хождение с начала 1990-х гг. в России, является преимущественно экономическое восприятие государственного управления. То есть с точки зрения стоимостной парадигмы господствующим оказывается утилитаризм – потребительское восприятие. Однако в среде многих ученых такой подход встречает яростную критику. Экономика имеет только один критерий – стоимостной.



Кеннет Мейер (Kenneth J. Meier) высказал опасение, что особое пристрастие к экономике подменяет и отнимает у государственного управления все богатство ценностей. Доминирование в

государственном управлении псевдоэкономистов может привести, по его мнению, к печальному будущему, и потому Мейер даже предлагает вести против экономистов, засевших в теории государственного управления, настоящую партизанскую войну (естественно, научными методами).

.....

Расстановка приоритетов в государственном управлении может основываться на различных системах ценностей, которые разделяет правящая элита. В последнее время в практике государственного управления преобладает тенденция рассмотрения основных государственных задач через призму экономической деятельности, включение рыночных механизмов в управление общественными делами. Считается, что экономическая сфера является наиболее важной. В связи с подобными взглядами государственные учреждения подвергаются коммерциализации, переводятся на самофинансирование и наделяются широкими полномочиями по оказанию платных услуг. Даже за учреждениями образования и здравоохранения закрепляется лишь обязательный минимум услуг, как правило, низкого качества. Более высокий стандарт обслуживания доступен только при условии оплаты.

При этом нужно учитывать ряд факторов. Во-первых, деятельность государства, в соответствии с общественным договором, финансируется населением через систему налогообложения. Во-вторых, цели и задачи государства в основном связаны с некоммерческим сектором. Более того, общественные интересы, которые должны находиться в центре внимания государства, как правило, связаны с «провалами» рыночной экономики, а потому, по определению, должны реализовываться на бесплатной основе [1, 8].

Экономическая парадигма государственного управления наталкивается на внутреннее противоречие, поскольку с точки зрения современной экономической теории вмешательство государства должно быть минимизированным, все основные функции должны по возможности выполняться на конкурентных началах, регулироваться преимущественно рыночными силами. Более того, государство рассматривается либо в качестве «пятого колеса», либо в качестве «бандита с большой дороги». Ни то, ни другое не делает ему чести. Государственное управление, осуществляемое на рыночных принципах, вообще не может рассматриваться серьезно, поскольку в силу своего монопольного положения и властных полномочий внедрение в государственное управление коммерческих принципов таит в себе огромные опасности злоупотребления монополь-

ным положением в пользу лиц, облеченных властью, что неоднократно случилось в истории. Тем не менее, для осуществления своей разнообразной деятельности государство нуждается в огромных суммах денежных средств, исчисляемых триллионами долларов. Для того чтобы сформировать такие масштабные фонды, государство заинтересовано в стабильной экономической ситуации и росте национальной экономике. Для этого требуется задействовать весь арсенал макроэкономического регулирования: валютный и торговый баланс, уровень инфляции, процентную ставку, курс национальной денежной единицы, золотовалютные резервы, налоги и многое другое. Однако эти технические вопросы вряд ли стоит ставить во главу угла и утверждать в качестве главной задачи государственного управления. Осознавая всю важность экономики, требуется указать и на другие задачи, которые стоят перед государственным управлением.



.....

Кроме того, необходимо отметить, что экономику государство должно в большей степени рассматривать через призму благосостояния граждан. Однако эта идеальная цель, как правило, подменяется валовыми показателями, не учитывающими качество и уровень жизни отдельных категорий и основной массы населения, при этом упускаются из виду возможности социальной мобильности, такие острые вопросы как безработица, неэффективное распределение ресурсов, в особенности трудовых, применение знаний и талантов людей.

.....

В рыночной экономике большая часть людей трудится не по профессии, в силу информационной асимметрии лучшие рабочие места получают отнюдь не способные и подготовленные, а имеющие личные связи. При этом общество несет огромные потери. Принципиальное несовершенство рынка труда – один из постулатов неоинституционализма, господствующего в настоящее время направления экономической теории.

Концепция государства всеобщего благосостояния (welfare state (с системой социального обеспечения, бесплатным обучением и т. п.)) была популярна со второй половины XX в., но в последнее время ее редко вспоминают. Ее развитие было отчасти обусловлено угрозой коммунизма и экономическими кризисами, не раз потрясавшими мировую экономику. Кейнсианская традиция является одним из основных выразителей данного подхода.

Концепция минимального государства (The minimal state) близка многим экономистам. Ее основное содержание – как можно меньше государственного вмешательства в экономику и частную жизнь. Последние исследования заставляют сомневаться в справедливости подобного подхода. Все зависит от форм государственного вмешательства и его последствий. Вместе с тем соотношение личного, общественного и государственного остается до сих пор предметом долгих и упорных рассуждений и дискуссий. Безусловно, решение этой проблемы имеет самое серьезное значение для каждого человека. Присутствие государства ощущается постоянно, чаще всего в бизнесе.

Каждый должен подчиняться законам и установленным государством правилам (заполнять налоговые декларации, вести налоговый и бухгалтерский учет, платить налоги, участвовать в выборах и т. д.). Концепция минимального государства соответствует либеральной идеологии и тенденциям демократизации. Эта концепция исходит из предположения, что частный сектор способен предоставить большую часть общественных услуг. Инструменты уже стали привычными: дерегулирование, разгосударствление и приватизация.

Концепция эффективного государства. Эффективность означает развитие и поддержание механизмов выявления и интеграции общественных предпочтений, ориентацию на цели, разделяемые обществом, и способность их достижения. Эффективная власть осознает ограниченность своих возможностей и готова делегировать свои полномочия агентам, способным реализовать их с большей отдачей, нежели центр.

Теория общественного выбора, сформулированная в экономической теории в рамках неинституциональной парадигмы, сводится к гипотезе, что люди используют государственные учреждения в своих собственных целях, применяя при этом различные способы и методы, в том числе нелегальные и аморальные. В рамках этой теории рассматриваются механизмы и последствия таких общественных явлений, как лоббирование, оппортунистическое поведение государственных служащих, злоупотребление должностными полномочиями, коррупционное поведение. Выборы согласно данной теории основываются не на таких политических программах, которые способствуют наилучшему решению общественных интересов, а на таких, которые способствуют росту престижа и рейтинга «рациональных политиков» и повышают шансы одержать победу на очередных выборах. Сторонники теории общественного выбора рассматривают политический рынок по аналогии с товарным. Государство – это арена конку-

ренции людей за влияние на принятие решений, за доступ к распределению ресурсов, за места в иерархической лестнице.

Концепция корпоративного управления (Corporate governance) зародилась в менеджменте применительно к проблемам управления корпорациями (или, по-русски, акционерными обществами). Она охватывает широкий круг проблем, таких как отношения между собственниками (акционерами) и менеджментом, советом директоров и другими носителями корпоративных интересов (shareholders). В отношении государственного управления проекция данной концепции затрагивает целый ряд важнейших проблем, связанных с отношениями народа или общества (акционеров) и органами управления (boards), которые должны действовать в интересах народа. В рамках данного направления вырабатываются решения в области наблюдения, контроля, оценки деятельности, подотчетности управляющих. Основное содержание концепции – согласование интересов управляемых и управляющих (см. работу: *A Theory of Governing the Public's Business: Redesigning the Jobs of Boards, Councils, and Commissions // Publicmanagement review. – Vol. 3, Is. 1. – Mar. 2001. – P. 53–72*).

Концепция нового государственного менеджмента (New public management)¹. В рамках происходящих в обществе изменений происходит переворот в подходах к организации государственной машины, преобразуются цели и задачи государственного управления. Многие ученые предпочитают говорить о смене парадигмы, в рамках которой государство и государственное управление начинает рассматриваться совершенно под иным, не известным ранее, углом зрения. Если ранее считалось, что по основным вопросам, относящимся к предмету государственного управления, достигнут консенсус в научной среде, то теперь наличие такого согласия по поводу ключевых постулатов все чаще подвергается сомнению. Новый государственный менеджмент приходит на смену традиционной бюрократической модели управления государством.

Нужно отметить, что концепция нового государственного менеджмента (НГМ) воспринимается неоднозначно. У нее есть ярые противники. Так, в 1984 г. был принят так называемый «Блэкбургский манифест» (Blacksburg Manifesto), который утверждает значимость публичной философии и в ряду первостепенных ценностей провозглашает такие понятия, как общее благо, об-

¹Государственная политика и управление : учебник : в 2 ч. / Л. В. Сморгунов, А. П. Альгин, И. Н. Барыгин [и др.] ; под ред. Л. В. Сморгунова. – Ч. 1 : Концепции и проблемы государственной политики и управления. – М. : РОССПЭН, 2006. – 381 с.

ственный интерес, ответственность и профессионализм государственных служащих. Подчеркивается важность практики гражданских организаций и соблюдение демократических ценностей. Кроме того, новый государственный менеджмент оказывается бессильным при решении довольно большого круга важнейших государственных задач и политического контроля населения за действиями правительства.

Речь идет об обеспечении не только экономической эффективности, но и справедливости в деятельности государства. Не до конца удалось решить и проблему открытости и профессионализма государственной службы. Близким по содержанию является концепция *governance*. *Governance* – это такое управление, которое отвечает требованиям открытого, демократического и справедливого общества. Часто также говорят о *Good governance*. Термин появился в 1997 г. в рамках Программы развития ООН. Всемирный Банк использует эту концепцию при предоставлении займов странам «третьего мира». Управление строится на основе принципов разделения властей, народовластия, выборности и сменяемости высших должностных лиц, подотчётности институтов исполнительной власти, верховенства закона, политического плюрализма и транспарентности, партисипативности, независимости средств массовой информации, имеет демократический характер [13].

Концепция государства как социкибернетической системы (*Socio-cybernetic system*) обращает внимание на то, что мир изменяется в сторону усложнения (*complexity*). Общество становится с каждым годом все более сложным и динамичным, разносторонним по своей природе. Для управления таким обществом устоявшиеся институты и структуры становятся непригодными. В правительстве все чаще происходят дисфункции и сбои.

Я. Кооиман говорит о трех основных концепциях социополитического управления: *governing*, *governance* and *governability*.

Вывод теории состоит в том, чтобы перманентно проводить реорганизацию, налаживать взаимодействие между различными участниками государственно-общественных отношений, устанавливать баланс социальных сил и социальных интересов на основе взаимного доверия и взаимопонимания.

Концепция политических сетей (*Networked government*). В рамках этого подхода проводились также исследования по самоорганизации и выработана концепция «управления без правительства» *Self-organizing network*. Сетевая концепция выработана в социологии и экономике. В частности в экономической науке в рамках неоинституционализма признается, что рыночные агенты

действуют не независимо и произвольно, а в рамках устойчивых сетей. То есть они контактируют на постоянной основе с одними и теми же контрагентами. Информация, ресурсы также вырабатываются в рамках сетевой структуры. Огромную роль выполняют личные и неформальные контакты. Связи – это действительно ценный ресурс в реальном мире. Хотя они подрывают привычные взгляды на эффективность рынков, создают дополнительные барьеры, но они существуют и оказывают огромное влияние на экономические процессы, и потому их нельзя игнорировать. То же самое относится и к государственному управлению. Чиновники действуют не в пользу абстрактного общества. Они окружены конкретными людьми, некоторые из которых оказывают на них влияние. С некоторыми они состоят в дружественных или иных отношениях. Все это оказывает влияние на принимаемые решения и проводимую политику. Например, выдача субсидий, грантов и пр. не обходится без пристрастности. Но есть и хорошие моменты (во всяком случае, так утверждают теоретики). Сети имеют значительную автономию от государства, но ими можно управлять, направляя их в нужное русло. Сети являются альтернативой рыночному механизму и иерархии. В государстве сети могут выражаться различными понятиями: элиты, диаспоры, корпоративные, профессиональные группы и т. д. [13].

Влияние концепции информационного общества и прогресс в развитии информационных технологий привели к формированию концепции виртуального государства. Согласно ей, большая часть взаимодействий с правительственными органами может протекать на высокотехнологичной основе с применением возможностей компьютерной техники. То есть точкой взаимодействий выступает правительственный портал. Механизм связи – электронный документооборот и электронная почта [14].

Таким образом, в рамках современного государственного менеджмента происходит поиск новых подходов и средств повышения эффективности управления в соответствии с ростом запросов со стороны общества. Это далеко не полный перечень подходов к государственному управлению.

1.7 Развитие мысли о государстве, государственном управлении и местном самоуправлении

Теологическая (религиозная) теория. Государство возникает и развивается как осуществление божественного замысла. Представители данной школы Аврелий Августин (354–430), Фома Аквинский (1225–1274) – христианские философы, богословы. Многие государства (почти все древние) претендовали

на божественное происхождение некоторых общественных институтов (законов и царской власти). Но налицо очевидная ненаучность данной теории: она основана не на объективных исторических и иных фактах и сведениях, а на вере в божественное происхождение государства [1, 3].

Патриархальная теория. Государство возникает в результате разрастания семьи. Государственная власть – продолжение отцовской (патриархальной) власти, которая первоначально распространяется только на семью, а затем на все население страны. Данная теория обосновывает утверждение «отцовской» власти монарха в обществе. Представители данной школы Аристотель (384–322 до н. э.) – древнегреческий философ, Николай Михайловский (1842–1904) – русский социолог, публицист. Изучение архаичных культур, сохранившихся до нашего времени (например, племен североамериканских индейцев), позволяет утверждать, что зачатки государственных структур создавались у них по аналогии с семейными. Но наблюдается явное и очевидное несовпадение задач государственного управления (прежде всего, обороны и агрессии) и функций семьи (воспроизводство и совместное потребление) [1, 3].

Договорная (естественно-правовая) теория. Общественный договор как результат свободного соглашения народа является главной причиной возникновения государства. Сущность договора: народ отказывается от своей свободы в обмен на гарантии личной безопасности. Содержание договора следующее: воля народа – источник любой политической власти в обществе; верховенство закона; взаимная ответственность государства и личности; обеспечение прав и свобод личности в рамках государства. Представители данной школы: Гуго Гроций (1583–1646) – голландский мыслитель, теоретик права; Джон Локк (1632–1704) – английский философ-просветитель; Томас Гоббс (1588–1679) – английский философ-материалист; Шарль-Луи Монтескье (1689–1755) – французский философ-просветитель; Дени Дидро (1713–1784) – французский философ-материалист; Жан-Жак Руссо (1712–1778) – французский философ-просветитель. Отдельные элементы договорной теории получили реальное воплощение в практике государственного строительства США (юридическое закрепление в Конституции договора между народами, входящими в их состав). Теоретические положения многих представителей договорной теории легли в основу правового государства. Но государство выступает исключительно как искусственный продукт сознательной воли людей. Эта теория упускает из виду объективные исторические, экономические, геополитические причины возникновения государства. Подавляющее большинство государств мира не имели в

своей основе какого бы то ни было соглашения между государством и населением страны [3, 8].

Органическая теория. Отождествление строения и функций государства со строением и функциями живого организма. Государство – общественный организм, состоящий из людей, как живой организм из клеток. Данная теория вводит системный признак в понятие государства, обосновывает дифференциацию и интеграцию государственной и общественной жизни, указывает на связь естественных и общественных законов. Но разность самой природы государства и живого организма требует разделения методов и подходов при их изучении: нельзя прямо отождествлять общественные процессы с процессами физиологическими. Государство имеет ряд задач и функций, не имеющих аналога с функциями организма.

Представитель данной школы Герберт Спенсер (1820–1903) – английский философ и социолог [3, 8].

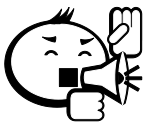
Теория насилия. Государство возникло в результате применения внешнего и (или) внутреннего насилия одних людей над другими. Внешнее насилие понимается как завоевание одного народа другим, а внутреннее как экономическое и политическое господство одних членов общества над другими. Элементы внутреннего и внешнего насилия всегда сопровождали процесс образования государства. Монополия на легитимное (законное) насилие до сих пор является определяющим атрибутом государства. Но внутреннее и внешнее насилие в ряде случаев являлось лишь необходимым условием, но не обязательно причиной возникновения государства, в то время как объективные причины его образования коренились в процессах внутреннего развития общества. Представители данной школы: Шан Ян (390–338 до н. э.), древнекитайский государственный деятель; Евгений Дюринг (1833–1921) – немецкий философ; Людвиг Гумплович (1838–1909) – австрийский социолог и юрист; Карл Каутский (1854–1938) – один из лидеров и теоретиков германской социал-демократии [3, 8].

Психологическая теория. Психическая потребность людей жить в организованном обществе – основная причина, порождающая государство. Человек – биосоциальное существо, наделенное сознанием и волей. Организованное общество безусловно является естественной (и единственно возможной) средой его жизнедеятельности. Человек практически лишен возможности нормально, полноценно развиваться вне общества. Но прежде чем люди могут осознать необходимость создания государства, их психика должна сформироваться, т. е. подвергнуться влиянию внутренних (самосознание) и внешних (экономиче-

ских, политических и других) объективных факторов, которая не учитывает данная теория. Представитель данной школы Лев Петражицкий (1867–1931) – польский социолог и правовед, основатель психологической школы права [3, 8].

Остановимся более подробно на некоторых теориях [3, 4, 6].

Люди во все времена стремились найти универсальную формулу справедливого общественного устройства, сопутствующего расцвету личности, удовлетворению максимально широкого круга ее потребностей и прочности общественного строя. Организация власти, способы регулирования взаимоотношений власти и общества, проблемы экономического развития – все эти вопросы дали пищу многовековым спорам об эффективных методах управления государством и обществом.



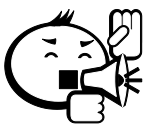
Сложившиеся в ходе этих дискуссий научные школы сконцентрировали свое внимание главным образом на таких проблемах, как:

- оптимальная форма государственного устройства;
- отношение к демократии;
- отношение к равенству между людьми;
- отношения главы государства и его свиты (аппарата);
- отношение к государству как необходимому общественному институту;
- обобщение и оценка методов государственного регулирования, социально-экономических и политических процессов;
- регулирование управления собственностью на различных территориальных уровнях;
- создание оптимальной модели организации местного самоуправления и др.

Античный философ и мыслитель **Платон** (427–347 гг. до н. э.) пытался разгадать логику развития политических изменений, приводящих к такой вопиющей несправедливости, которая случилась с Сократом в условиях победившей демократии. Будучи уверенным в том, что тайна политической интриги лежит в сфере общественных отношений и прежде всего в природе самого человека, Платон конструирует модель идеального общества, которому приписываются свойства, призванные заместить известные мыслителю политические

институты. Полагая высшим смыслом осуществления всякой политической деятельности достижение социальной справедливости, Платон предостерегает от опасности превращения моделей политического устройства в несправедливые. В качестве примера он приводит такие модели политического устройства, как тимократия – военизированная система политического правления на манер Спарты, порядок которой мыслитель подвергал настойчивой критике; олигархия – власть богатых, возникающая по мере закономерного расслоения развивающегося общества; демократия – власть народа, ее бедных слоев; тирания – закономерный итог демократического правления.

Платон считал, что тип политического устройства государства во многом определяется характером его граждан, и потому большое внимание уделял формированию личных качеств населяющих государство граждан, что и позволило бы, по его мнению, избежать фатальной несправедливости в обществе. Справедливое государство должны составлять три класса: правители – стражи – земледельцы и ремесленники. Необходимость в создании государства вызывается многообразием общественных интересов и невозможностью их удовлетворения в одиночку.



.....

Главная роль в конструировании справедливого общества отводится образованию, цель которого состоит в воспитании трех нравственных добродетелей: мудрости, мужества и сдержанности.

.....

Правитель (философ), которому выпадает главная роль в установлении справедливого общественного устройства, готовится к принятию на себя полномочий в течение 50 лет, начиная с момента рождения. В ходе этой подготовки он непрерывно подвергается разнообразным испытаниям, через которые проходит все население, включая самые несостоятельные его слои. После таких испытаний правитель уже просто неспособен ставить личные интересы выше общественных, будучи предельно аскетичным и независимым. Подбор потенциальных правителей начинается до их рождения, когда тщательно подыскиваются родители, чей отпрыск обещает стать средоточием высших физических и нравственных качеств. При этом допускается, что родители могут происходить от любого из трех классов этого общества. Переход из одного класса в другой открыт всем, кроме, естественно, рабов, которых никто из античных философов не признавал в качестве свободных граждан. В список обязательных для философа-правителя предметов обучения входили музыка, математика, фи-

лософия, физическая и военная подготовка. Только после тщательного и результативного обучения приоткрывалась дверь, ведущая к высшим коридорам государственной власти.

Объектом политического регулирования, по мнению Платона, выступает эвнполис – городская организация, которая должна прийти на смену демократическому произволу. Будучи склонным к пифагорейской мистике числа, Платон ограничивал численность населения эвнполиса 5 040 гражданами – нормой, при которой только и можно избежать демократической вакханалии. Политическим средством, способствующим утверждению социального порядка, является упрочение авторитета правителя, для обоснования которого может использоваться «целительная ложь» – цензура, с чьей помощью правитель имеет возможность удерживать народ «в узде».

Аристотель (384–322 гг. до н. э.), в отличие от своего учителя Платона, стремился исходить из реально существующих политически форм, опасаясь как чрезмерных размеров государства, так и его излишней раздробленности. Мыслитель выделяет три правильных типа государства: монархию, аристократию и конституцию. У каждой формы есть своя обратная сторона, которая может в любой момент стать приоритетной: тирания, олигархия и демократия. Идеальной формой государства Аристотель называет монархию, поскольку монарх символизирует собой законность власти, что для древнегреческого мыслителя является самым надежным гарантом государственной стабильности. Если для Платона самым важным фактором являлась изоцированная система нравственного образования, получение которого делало его носителя гарантом прав и свобод для тысяч людей, то Аристотель считал наличие исключительных нравственных качеств недостаточной характеристикой человека как лидера. Практической реализации в общественной жизни закон достигает на стадии описания Аристотелем идеального полиса, в котором находит воплощение идея «высшего блага», позволяющая государству под своим знаменем вершить судьбы свободных граждан.



.....

Аристотель выступает против правления как олигархии, так и лишенного собственности широкого слоя наемных работников, видя смыслом общественного законодательства обеспечение интересов «среднего класса». И там, где этот класс превалирует, существует обоснованная уверенность в том, что конституция, как система основополагающих законов, обеспечит прочное равновесие в

обществе. Другими словами, правитель должен стремиться не к равенству, а к выравниванию собственности. Модель конституционного государства обеспечит единственно реальную возможность преодолеть узкий пролив между Харибдой тирании и Сциллой люмпеновской демократии.

.....

Завоевание Греции Македонией положило конец широко распространенному в Античности мнению о том, что древнегреческий полис является вершиной политической самоорганизации общества. Уже до этого полисы как самостоятельно управляемые единицы прекратили свое существование, не выдержав конкуренций с военной мощью обезличенной государственной машины. Вместе с падением полиса личность теряет свой самозначимый статус, превратившись в мельчайший кристаллик в теле разбухающего государственного организма. Послеполисная эпоха формируется в русле идеи воплощения ценностей мира, способных вызвать в каждом человеке гражданские чувства, призванные заложить основы общественной солидарности.

Одной из влиятельных политических теорий того времени является *стоицизм*. Основной мотив его политической философии состоит в том, что люди, подобно природе, изначально предрасположены к гармонии, и, следовательно, смысл государства лежит в закреплении этой предрасположенности, ее психологической реабилитации. Следовать природе – это выше, чем следовать законам государства. Значение этой формулы прояснял основоположник стоицизма и диалектического метода *Зенон Элейский* (ок. 490–430 гг. до н. э.), утверждавший, что идеальное государство должно быть всемирным, гражданство – универсальным, закон – единым для всех, а не основанным на местных предрассудках. Политическая суть этого тезиса заключена в том, что он ставит личностные принципы самоопределения в политической системе в зависимость от надгосударственных интересов. Используя эту формулу, стоицизм в значительной мере повлиял на разработку главных принципов знаменитого римского права, базирующегося на установке веры в «естественный разум всех людей».

Именно римское право послужило мостиком, соединяющим древнегреческую культуру и культуру Возрождения. Принципиальное положение римского права не делать различий с точки зрения общественного блага между иностранцем и местным гражданином, между чужой верой и своими нормами вероисповедания сделало эту правовую систему началом новой эпохи в политической жизни Европы.

Эта важнейшая веха в истории и политике Европы связана с формированием духа Ренессанса, приходящегося главным образом на XIII в. Именно тогда **Фома Аквинский** (1225–1274) утвердил независимость авторитета государства от авторитета церкви.



.....

Таким образом получает распространение мысль о том, что государство становится субъектом, наделенным собственным интересом, самостоятельно участвующим в серии социальных преобразований.

.....

Знаменитый итальянский дипломат и мыслитель **Н. Макиавелли** (1469–1527) поддерживал эту мысль, полагая, что обеспечить социальный порядок в обществе можно только за счет сильной государственной власти, завоевание которой представляется целью всякой политической деятельности. Ради достижения этой цели допускается нарушение всех существующих моральных заповедей, религиозных догматов. Трагедия итальянского общества во времена Н. Макиавелли заключалась в факте раздробленности власти, питающейся от ставшего традиционным наложения светских и религиозных (католических) норм социально регулирования. Вопреки всем правилам религиозной морали Н. Макиавелли возвещает появление «новой техники власти» с ее неизбежными атрибутами – шпионажем, ядом, убийством из-за угла и виртуозной дипломатией. Соответствующую технологию власти Макиавелли строит на примере семейства Борджиа, известного своим моральным распутством. Государь, в лице которого Н. Макиавелли видит сына главы семейства Александра VI Чезаре, волен делать все, что угодно, с намерением достичь необходимых для единства государства целей.

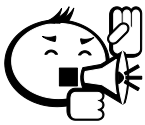
Вкратце учение Н. Макиавелли сводится к тому, что народ не играет никакой роли в государстве; господин, государь определяет для народа цели бытия и не нуждается в признании законом своего правления. Эту редукцию Н. Макиавелли оправдывает тем, что государственный разум предшествует всякой иной цели государства. Целеполагание государства отодвигается на задний план перед функционированием государства, а политика полностью отделена от морали. Важнейшим вкладом итальянского мыслителя в теорию государства стало то, что им впервые в истории была сформирована идеология национального государства.

Близкую позиции Н. Макиавелли точку зрения на сущность политики разделял великий английский философ *Т. Гоббс* (1588–1679), которому государство представляется отражением страха. Его знаменитая формула «война всех против всех» легла в основу идеи возникновения государства как блага, позволяющего примирить враждующие стороны. Общество, по Т. Гоббсу, эволюционирует через два состояния: естественное и государственное (гражданское). Содержание первого состояния опирается на идею стоиков о естественном праве, исходящую из образа рационально понятой природы человека. Второе состояние призвано преодолеть нескончаемый спор в стадии первого состояния, в рамках которого право убивать себе подобных – одно из самых распространенных.

Характеризуя условия формирования государства, Т. Гоббс рассматривал его как вместилище групп людей, сравнимых с мускулами естественного тела, подобно которым эти группы реализуют свою жизненную энергию. Главным критерием выделения группы выступает общность интересов его членов. Причем одни из этих групп являлись *упорядоченными*, другие *неупорядоченными*. Упорядоченными называются те, в которых один человек или собрание людей выступают в качестве представителей всей группы. Все другие группы являются неупорядоченными. Среди упорядоченных групп Т. Гоббс выделяет абсолютные и независимые, коими в предложенной классификации выступают суверенные государства. Не входящие в этот перечень группы являются зависимыми, т. е. подвластными какой-либо верховной власти. Из подвластных групп некоторые являются политическими, тогда как другие – частными. Политическими (политическими телами или юридическими лицами – в терминологии Т. Гоббса) являются те группы людей, которые образованы на основании полномочий, данных им верховной властью государства. Частными же являются те группы, что образованы либо самими подданными, либо на основании полномочий, данных чужеземной властью. Соответствие выделенным на государственном уровне законам придает частным группам статус законных или незаконных образований.

Таким образом, английский мыслитель выстраивает классическую систему государственной власти, включающую в себя несколько уровней, отличающихся разной степенью автономности по отношению к носителю суверенной власти государства. Первый, высший уровень воплощает верховная государственная власть. Следующий уровень составляет политическая власть, представленная на основе делегированных высшим сувереном полномочий.

И, наконец, третий, самый низкий уровень представлен частными группами, сформированными на основе собрания подданных или, что является весьма симптоматичным обстоятельством, учрежденными иноземной властью. Степень родства местной автономии и политической зависимости от зарубежных источников определяется Т. Гоббсом чисто логически: все, что в государстве образовано на основе полномочий, данных иностранной верховной властью, может иметь только частный характер. Представительство является главным признаком упорядоченности в системе государственного управления и служит способом трансляции политической воли суверена в отношении его подданных. Соответственно и статус государственного служащего может получить только то лицо, которое имеет возможность представлять перед кем-либо лицо государства. Как отмечает Т. Гоббс, «солдат, не принадлежащий к командному составу, хотя и сражается за государство, не представляет в силу этого лица государства, так как ему не перед кем представлять его. Ибо всякий, имеющий командование, представляет лицо государства лишь перед теми, кем он командует»¹.



.....

Управлять какой-либо территорией, по мысли Гоббса, можно двояким образом: через прямую власть суверена и через местное собрание.

.....

Правление через местное собрание, дарованное сувереном территориальным князьям *по поручению*, соответствует *провинциальному* уровню и рассматривается английским мыслителем в качестве достаточно распространенного явления в политической истории многих стран. Гоббс приводит пример римлян, верховная власть которых простиралась на многие провинции через наместников и преторов, тогда самим Римом и примыкающими к нему территориями управляло собрание.



.....

Передача государственной власти на места *по поручению* отличает систему управления не только провинции или колонии, но и города, университета, колледжа, церкви или вообще какой-нибудь группы людей. Однако ученый предостерегает от увлечения чрезмерной централизацией, отмечая, что там, где непосредственное

¹Гоббс Т. Левиафан, или Материя, форма и власть государства церковного и гражданского // Собр. соч. : в 2 т. – М. : Мысль, 1991. – Т. 2. – С. 188.

участие населения в принятии решений является невозможным, к примеру, ввиду его численности, люди по природной склонности предпочитают поручать управление своими общими делами скорее монархической, чем демократической форме правления.

.....

При этом всякий долг, обусловленный договором, заключенным собранием, или всякое противозаконное постановление этого собрания являются актом лишь тех, кто голосовал за этот договор, а не тех, кто голосовал против или отсутствовал. Кроме того, Гоббс формулирует общее правило, не позволяющее полностью передать власть местному собранию, даже *по поручению*. Правило гласит, что «если член какого-нибудь политического тела считает себя обиженным им, то дело это подсудно суверену и кого суверен установил судьями для подобных случаев... но оно не подсудно самой корпорации, ибо она в целом является в этом случае таким же подданным, что и истец»¹.

Выстроенное Т. Гоббсом доказательство приоритетности государственного интереса в отношении интереса территории вряд ли позволяло выдерживать нормы социального порядка, призванного пронизывать все уровни государственной власти, особенно при увеличении размеров государства и расширении провинциями своих полномочий.

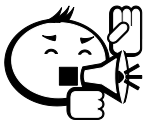
Усиление автономизации местного управления в Европе, приходящегося на конец XVII в., способствовало провозглашению либерального принципа *Дж. Локка* (1632–1704): суверенитет народа выше, чем суверенитет созданного им государства. Если государство нарушает общественный договор, оно может быть преобразовано.

После английской революции 1688 г. идеи Т. Гоббса подверглись определенной трансформации. Ярким выразителем этих метаморфоз и стал соотечественник Т. Гоббса Дж. Локк. Дж. Локка относят к теоретикам и апологетам нового класса – буржуазии. Его высокий авторитет связан с тремя его идеями: понятием собственности, принципом толерантности, а также разработанным им принципом большинства в политических решениях.

В центре внимания Дж. Локка, как и Т. Гоббса, находится идея естественного права. Но, в отличие от Т. Гоббса, Дж. Локк усматривал естественное состояние человечества в относительно гармоничном сочетании равенства и свободы. Анализируя феномен естественного права, Дж. Локк видит в меха-

¹Гоббс Т. Левиафан, или материя, форма и власть государства церковного и гражданского Собр. соч. : в 2 т. – М. : Мысль, 1991. – Т. 2. – С. 179–180.

низме его реализации некоторые явные просчеты. Во-первых, нет достаточной ясности в том, что понимать под естественным правом, почему оно часто нарушается под предлогом защиты все того же естественного права. Во-вторых, механизм естественного права не предполагает наличия третейского судьи, разрешающего спорные вопросы. Дж. Локк считает достаточно опасной саму идею естественного права, поскольку любой тиран имеет возможность в любое время узурпировать права третейского судьи, выдавая себя за гарант законности и правопорядка. В силу этого Дж. Локк предписывает правительству не *изобретать* законы, а *находить* их.



.....

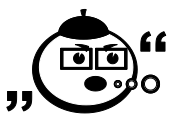
Задача государства при этом состоит в том, чтобы обеспечить условия для свободного саморазвития людей, основу которого составляет право собственности. Разделение светской и духовной власти делает возможным осуществление принципа толерантности, веротерпимости.

.....

Эти положения позволяют считать английского мыслителя родоначальником либерализма – политической ориентации, вокруг которой в течение последних двух веков осуществлялась политическая и экономическая интеграция в мире.

Эпоха Просвещения, на которую приходится бурный расцвет западноевропейской науки и культуры, существенно изменила представления об обществе и способах управления им. Просвещение уже не принимает цинизма Макиавелли и в то же время старается предельно объективно исследовать политическую реальность, подходя к ней с максимальной беспристрастностью и ценностной нейтральностью.

Великий немецкий философ **И. Кант** (1724–1804) провозглашает наступление века Просвещения как эпохи выхода общества из состояния несовершенности и обращения его в фазу свободного ответственного выбора в осуществлении своих целей. Возражая просвещенческой парадигме Платона, уповающего на доблестный отряд философствующих правителей, И. Кант предостерегал от искажения властью свободного суждения разума. Поэтому власть просто должна гарантировать влияние философов на власть.



.....

Идеальной формой государственного устройства для Канта является республика, понимаемая им как «устройство, установ-

ленное, во-первых, согласно с принципом свободы членов общества (как людей), во-вторых, в соответствии с основоположениями о зависимости всех (как подданных) от единого общего законодательства и, в-третьих, по закону равенства всех (как граждан государства)»¹.

.....

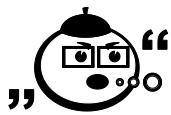
Для И. Канта республиканский строй не исключает монархии; скорее, наоборот, призван дополнить ее. Монархия, по И. Канту, есть форма политического устройства, представляющая общую волю граждан, зафиксированную в воле одного человека. В такой республике все граждане должны подчиняться принятым законам, а правительство – контролировать их соблюдение.



Как форма политического устройства республиканизм есть «государственный принцип отделения исполнительной власти от законодательной»².

.....

Важный вопрос, необходимости решения которого Кант придавал максимальную степень остроты, – условия вечного мира между народами и государствами. Наиболее оптимальной формой международного объединения, способного обеспечить всеобщий мир, является федерализм свободных государств.



«Это был бы союз народов, – пишет Кант, – который, однако, не должен быть государством народов»³.

.....

Идея всемирного правительства решительно отвергается немецким мыслителем. Свободный союз народов скрепляет не воля отдельных людей, а закон, оказывающий на международные связи стабилизирующее воздействие.

Другой немецкий философ **Г. Гегель** (1770–1831), для которого проблема политических систем носила в значительной степени логический характер, был намерен, в отличие от своих предшественников, раскрыть содержание политического *строя* изнутри его самого, из понятия о нем.

В противовес популярной либеральной триаде Ш. Монтескье в отношении разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную

¹Кант И. К вечному миру. – М. : Московский рабочий, 1989. – С. 30.

²Там же. – С. 32.

³Там же. – С. 34.

Г. Гегель выдвигает свою, устанавливающую наличие княжеской, правительственной и законодательной властей. Главным недостатком формулы Ш. Монтескье Г. Гегель считал «одностороннее их выпячивание друг за друга на основе их взаимного ограничения». Такой тип взаимоотношений между властями не устраивал Г. Гегеля, поскольку смешивал без остатка принципиально различные в отношении друг друга органы. Монархия, к примеру, не должна быть ограниченной, поскольку не может быть ограниченным суверенитет государства. Признание княжеской власти как раз и состоит в том, чтобы было узаконено право последнего визирования текущих государственных решений. В подтверждение этому в жертву приносятся столь популярные для Просвещения идеи политического равенства. Для Г. Гегеля эти идеи представляются плодом «рассудочных абстракций», игнорирующих реальный ход политической эволюции. Подлинное равенство – это равенство перед законом, и оно достижимо лишь при конституционно оформленной «разумной монархии», как раз и призванной обеспечить неотъемлемые права личности. Под конституционностью Гегель понимает определение прав, т. е. свобод вообще, а также организацию их осуществления.

Правительственная власть, в которую немецкий философ включал и судебную, преследовала достижение цели, о которой писал еще Аристотель: совмещение интересов среднего класса с интересами сильной монархии.



.....

Действующее на пересечении этих интересов чиновничество как раз и образует ту многочисленную прослойку в классическом буржуазном государстве, что получила название «бюрократия». От извращений, касающихся этой прослойки, об опасности которых Гегель в свое время предупреждал, может предохранить двойной контроль: монарха – с одной стороны, с другой – низших звеньев общества, т. е. корпораций, цехов общин и т. д.

.....

Сущность законодательной власти Г. Гегель усматривал в ее независимости от представительных органов, полагая законотворчество как свободную от интересов масс деятельность профессиональных политических структур. Законодательная власть может быть подчинена только монарху, представительные же слои должны выполнять только совещательную функцию. Законотворчество – это достояние не всех, а только приближенных к особому рода деятельности, а потому Г. Гегель лишает возможности быть избранными значительную

часть людей, относя их интересы к проявлениям ложного обыденного сознания. Отрицая право народа на законодательную деятельность, Гегель не закреплял таких прав и за «частным сословием», поставлявшим своих представителей в органы правительственной власти. Сословное собрание, из среды которого выдвигаются эти представители, является проводником интересов гражданского общества – сферы реализации особенных частных целей и интересов свободной личности.



.....

Тремя основными составляющими гражданского общества, по Гегелю, являются *система потребностей, отправление правосудия (полиция) и корпорация*. Гражданское общество и государство в гегелевской логической схеме обозначаются соответственно как царства рассудка и разума, а потому гражданское общество должно быть определено в государстве в качестве одной из составляющих.

.....

Гегелевская концепция государства синтезирует платоновско-аристотелевскую идею государства как нравственного субъекта с христианской идеей свободы, воплощенной в гегелевской трактовке гражданского общества. Гегелевская концепция политики проистекает из приоритета государственных форм правления над негосударственными, когда все существующие власти вырастают из одного «целого». Гегель выдвигает императив «господства права», который синтезирует субъективное и объективное в проведении политической игры. «Господство права» – это по сути этатистский вариант в достижении идеала обеспечения прав свободной личности.

Марксистская теория государства стала логическим продолжением гегелевского подхода. **К. Маркс** (1818–1883) и **Ф. Энгельс** (1820–1895) исходили из классовой природы государства, возникшего в результате раскола общества на классы с противоположными друг другу экономическими и политическими интересами. Каждая историческая форма государства является способом закрепления политического господства одного класса над другими, дифференцированными по характеру отношения к средствам производства. Универсализм гегелевской идеи трансформируется в миссионерскую роль пролетариата, способного путем преобразования в господствующий класс окончательно разорвать порочный круг многовекового неравенства.

Совокупность производственных отношений, складывающихся между различными классами, составляет экономический базис общества, над которым

возвышается политическая и юридическая надстройка и которому соответствуют формы общественного сознания.



.....

Это означает, что экономические интересы людей в конечном счете обуславливают мотивы их политических идеалов и устремлений. Это основополагающее марксистское положение, вырванное из исторического контекста, было взято на вооружение догматически мыслящими руководителями СССР и использовано в разработке внутренней и внешней политики страны на долгие годы. Многие советские руководители были убеждены, что при проведении каких-либо общественных преобразований достаточно подготовить для этого экономический фундамент, тогда и надстроечные институты (религиозные, политические и правовые) перестроятся соразмерно произошедшим экономическим изменениям.

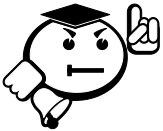
.....

Испытывая детерминирующую силу экономического фактора, политическая деятельность обладает способностью воздействия на экономические процессы. Главное значение в этой связи придается революциям – своеобразным «локомотивам истории», которым отводится роль «повивальной бабки», обеспечивающей успешное появление на свет новых общественно-экономических формаций. Основу развития общественно-экономических формаций, по К. Марксу, составляют меняющие друг друга азиатский, античный, феодальный и буржуазный способы производства. Уже после смерти К. Маркса Ф. Энгельс изложил другую редакцию типизации государств в рамках концепции общественно-экономических формаций, выделив рабовладельческое, феодальное и капиталистическое государства.

В целом же политическая концепция марксизма сформировалась в русле антиэтатистской, умеренно анархистской традиции, наибольший вклад в которую внесли *М. А. Бакунин* (1814–1876) и *О. Бланки* (1805–1884). Даже сама идея диктатуры пролетариата как переходной формы государства таила в себе значительный элемент анархистской идеологии, что подкреплялось выводами К. Маркса о том, что классовая диктатура пролетариата является необходимой переходной ступенью к уничтожению классовых различий вообще. Ростки эффективной государственной модели К. Маркс видел в Парижской коммуне, действия которой им оценивались очень высоко.

Заметную роль в раскрытии сущности государственной власти сыграло наследие итальянского экономиста и социолога **В. Парето** (1848–1923), разработавшего популярную сегодня **теорию элит**, давшую начало целому направлению в социально-политических *исследованиях* [1, 3, 4].

Теория элит послужила реакцией на теоретическую слабость прогрессистской идеологии, под знаменем которой сформировалась вся эпоха Просвещения, подготовившая расцвет гегельянства и марксизма в объяснении законов исторического развития.



.....

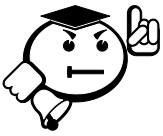
Теория элит отрицает идею исторического прогресса, не видя за ней никакого реального содержания. История есть совокупность социальных циклов, у истоков которых стоят элиты – властвующие меньшинства, определяющие общую политику развития общества.

.....

Элиту, по В. Парето, составляет две силы: «лисы» и «львы». «Лисами» называют представителей элиты, наделенных от рождения «остатками», т. е. предрасположенностью к манипулированию массами с помощью хитрости и обмана. А «львами» – обладающих способностью использовать силу для достижения политических целей. Важная роль в дифференциации элиты отводится инстинктам, которые во многом и предопределяют каждому человеку его политический выбор.

В. Парето выделяет шесть основных групп инстинктов: инстинкты производственного характера; инстинкты, выражающие устойчивый характер отношений между людьми и вещами; инстинкт самовыражения (на нем основана религия); общественный инстинкт (самопожертвование); инстинкт, связанный со стремлением к самосохранению; половой инстинкт. Инстинкты определяют настроения людей, а последние – психологическую установку человека. Среди «лис» превалируют настроения скептицизма, среди «львов» – вера.

Наличие инстинктов не отрицает существенного влияния на поведение человека рациональных мотивов, которые Парето, в свою очередь, делит на четыре вида: простое утверждение, обращение к авторитету, возведение настроения в принцип и словесные доказательства. Именно анализ инстинктивной и рациональной сфер в политическом поведении индивидов может позволить объяснить существующие в обществе политические тенденции, поскольку действие объективных законов в обществе Парето решительно отвергал.

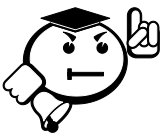


.....

В обществе действуют две силы: сила принуждения и сила инерции, снятие которых друг другом только и может служить основанием их законосообразности.

.....

Взаимоотношения между двумя группами политической элиты составляют естественную базу их кругооборота, позволяющего обществу таким образом сохранять политическую стабильность, избегая тем самым кровопролитных революций.

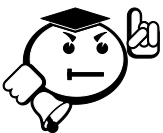


.....

Кругооборот политических элит предусматривает механизм кооптации новых членов, что позволяет избежать социальной напряженности, связанной с дискриминацией одного слоя общества другим.

.....

В экономическом плане «львам» и «лисам» соответствуют спекулянты и рантье, в роли которых выступают бизнесмены и вкладчики, живущие на проценты. Если в обществе господствуют спекулянты, то это означает состояние промышленного подъема, господство рантье означает стабилизацию и последующее загнивание.



.....

Народный суверенитет с точки зрения теории элит является иллюзией, поскольку иллюзорны все существующие представления об эгалитаризме, народном представительстве, классовой борьбе и социализме. Демократия также не может существовать по причине ее невозможности. Доказательством этого служит знаменитый закон В. Парето, гласящий, что *способ распределения доходов* является одним и тем же в разных странах и в различные исторические эпохи. И сколько бы не совершенствовалась политическая и экономическая структура общества, традиции, заложенные в нем, так и не смогут трансформироваться, какими бы радикальными ни казались произошедшие изменения. Закон, экономически обоснованный итальянским мыслителем, устанавливал некую постоянную величину, отражающую взаимодействие размеров доходов и численности получающих их лиц.

.....

При любых общественных преобразованиях общество всегда вынуждено возвращаться к присущему только ему способу распределения, какими бы глубокими ни были эти преобразования.

Соотечественник Парето *Г. Моска* (1858–1941) считал, что политическая власть никогда не сможет стать властью самого народа.



И поэтому должен сформироваться особый класс одухотворенных и способных правителей – меритократия, статус которого был бы противопоставлен эгалитаристским тенденциям в политике.

М. Вебер (1864–1920) составил поистине целую эпоху в развитии не только политической и социологической наук, но и определил на много лет вперед устойчивую моду на специфический тип гуманитарного знания. Беря в качестве объекта своего рассмотрения научную рациональность, Вебер признавал ее ограниченность применительно к решению социальных, в т. ч. политических, проблем. Хотя в науке и нет ничего постоянного – всякое знание через определенный момент времени устаревает, но общество не должно непрерывно подвергать пересмотру ценности, заложенные в основе его конституции.



А потому его основу должны составлять прочные этические принципы, являющиеся непременным условием обеспечения целостности социума, гарантом его стабильности и жизнеспособности.

М. Вебер выделяет три добродетели для политика, служащие средством достижения его целей: страстность, чувство ответственности и глазомер. Но, находясь в нормативных рамках этих качеств, политик волен свободно обходиться с некоторыми известными христианскими догматами морали. Это становится возможным благодаря разделению этики на два вида: «этику умонастроения, убеждения» и «этику ответственности». Только в нормативных рамках второго вида этики возможен выход на политическое маневрирование, являющееся характерной чертой деятельности государственного служащего.

Внимание М. Вебера в связи с этим приковано к тому, чтобы выяснить, как в этих условиях использовать шанс, позволяющий идею политика сделать основой всеобщего законодательства. Навязывание воли другим при этом не должно быть насильственным; оно должно быть справедливым и этически

оправданным, что может быть достигнуто, по Веберу, лишь в условиях сложившейся в обществе харизматической власти.



.....

Процесс рационализации, пронизывающий становление буржуазного общества, делает неминуемым образование в рамках классического отношения «князь – свита» особого рода профессионалов-чиновников, чьи функции в государственной иерархии строго фиксированы, а судьба их достаточно автономна относительно какого-либо исхода политической борьбы.

.....

Классическая дихотомия «князь – свита» исходит из тотального подчинения класса государственных чиновников политической воле вождя, при поражении которого с политической арены уходит вся его свита. Чиновник нового образца, считает Вебер, не должен делать именно того, что всегда должен делать политик – бороться. Деятельность вождя и деятельность чиновника, таким образом, принадлежат прямо противоположным системам ответственности, поскольку ответственность последнего, в отличие от первого, заключена в неукоснительном соблюдении воли вождя, несущего уже принятое решение, личную ответственность перед народом.

Современная политическая бюрократия является определенным буфером, защищающим вождя от парламента, позволяя ему действовать через голову парламента и даже вопреки его воле и оказывая на политическую ситуацию в обществе прямое влияние [11]. Вызревание такой системы положило начало новой политической модели – *плебисцитарной демократии*.



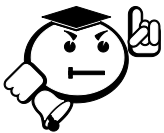
.....

М. Вебер не считал реальным достижение «народного суверенитета», основанного на «воле народа». Господство в политическом смысле, когда одна группа навязывает свою волю другим, в принципе, изжить невозможно, поскольку с увеличением размеров государств и численности населения возможности утверждения прямой демократии незначительны. Авторитаризм – единственно приемлемое средство утверждения политического порядка в переходном обществе [6, 11].

.....

В Англии и США, по М. Веберу, этой модели противопоставлена система соглашений между политиками и гражданами, а общественная стабильность

сохраняется на основе верности этим соглашениям. Полагая эту модель утопичной, М. Вебер присоединяется к точке зрения **Р. Михельса** (1876–1936), сформулировавшего закон, по которому большинству людей предопределено покориться господству незначительного меньшинства или харизматического лидера, если это большинство намерено выжить. Харизматический лидер находится на несколько порядков выше в государственной иерархии, чем бюрократическая верхушка, которую он представляет. Именно это и позволяет ему преодолеть действие «железного закона олигархии» Р. Михельса и упрочить свое господство, заручившись поддержкой народа. Поэтому именно харизматический лидер, не интегрированный в бюрократическую систему и получивший свою власть непосредственно из рук избирателей, является для М. Вебера единственным кандидатом, способным реализовать политическую волю народа, если только она возможна.



В одной из частных бесед М. Вебер говорил о том, что демократия – это когда народ избирает лидера, которому он доверяет, а после своего избрания этот лидер имеет право сказать: «А теперь замолчите и подчиняйтесь мне». При этом ни народ, ни партия не должны вмешиваться в то, что он делает [6, 11].



Выводы

Рассмотренные выше концепции управления способствовали формированию ведущих стратегий в реализации государственной политики, заключенных в доктринах либерализма, этатизма, анархизма, консерватизма, коммунизма и др. Закладка этих доктрин в основу приоритетов социально-экономического развития предопределила выделение конкретных форм государственного устройства многих стран, вызвав к жизни многочисленные общественные институты, призванные сделать более устойчивыми и стабильными стимулируемые этими доктринами процессы.

Значительный вклад в обоснование принципов взаимодействия государства и местных органов власти внесла русская либеральная мысль XIX в. Один из наиболее видных ее представителей **Б. Н. Чичерин** (1828–1904) считал, что в истории нет раз и навсегда установленной формы политической вла-

сти, т. к. с изменением экономических условий меняются и сами формы государства. Высшей стадией развития идеи государства является, по его мнению, конституционная монархия. Справедливое государство формируется в результате разграничения полномочий между монархом, аристократией и демократией. Конституционная монархия способна расширить демократический элемент за счет снижения имущественного ценза и допущения все более широких слоев населения к избирательному процессу. Местное самоуправление, по Б. Н. Чичерину, – это организация общества как оно есть, и первое правило состоит в том, что местные учреждения должны быть построены на тех началах, на которых строится само общество. В полном соответствии с подходом к местным учреждениям как учреждениям общественным находилось и взятое Б. Н. Чичериным у немецких ученых положение о «собственном» и «препорученном ведомстве», о разделении компетенции общины на дела местные и дела государственные, а также восприятие общины как корпоративного союза, который предшествовал возникновению государства [5, 9].

Огромную роль для понимания государством своих собственных функций сыграли теории, обратившиеся к анализу системы местного самоуправления. Особое значение эти теории приобрели в России, где острее всего общество переживало противоречия во взаимоотношениях центральной власти и провинции. Начало спорам о природе местного самоуправления положили *общественная, государственная и юридическая теории самоуправления* [5].

Общественная теория зародилась в Бельгии. Основные положения общественной теории были сформулированы в 1808 г. немецким ученым Р. Гнейстом (1816–1895) при проведении в Пруссии одной из первых реформ местного самоуправления. Эта реформа была обусловлена экономическим упадком страны из-за неэффективной системы управления городским хозяйством.



.....

На основе этой теории государство принимало на себя обязанности не подавлять деятельность инициативы общественных организаций: естественным правом любой общности признавалось право на самоуправление.

.....

Первоначально общественная теория самоуправления выступила в форме *теории свободной (естественной) общины*. Ее представители считали, что право общины является естественным и неотчуждаемым, как и права человека.

Теория свободной общины возникла как реакция на чиновное (административное) управление со всеми его негативными моментами.

Одним из наиболее интересных положений теории стало присоединение к трем признанным ветвям государственной власти – представительной, исполнительной и судебной – общинной (коммунальной) ветви.

Государство не создает коммунальную структуру, а лишь признает сам факт ее существования. Община, опирающаяся на собственные силы, имеет право на самостоятельное и децентрализованное существование.

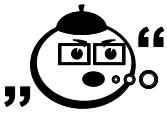
Таким образом, суть общественной теории заключалась в обособлении местных общин от государства, противопоставлении общинных интересов политическим. В качестве основополагающей черты местного самоуправления выдвигался ее негосударственный и преимущественно хозяйственный характер. Местное самоуправление рассматривалось как выражение способности местных сообществ развиваться в соответствии со своими собственными целями и задачами.

Первым отечественным ученым, отстаивавшим точку зрения общественной теории самоуправления, был профессор **В. Н. Лешков** (1810–1881) [3, 5]. Он писал, что коммунальные органы представляют учреждения земства, народа, а не государства, и отвечают перед одним народом, что права земских учреждений, в смысле прав земства, отныне составляют особую самостоятельную систему прав, отличную от системы права гражданского или частного так же точно, как и от права государственного. Его активно поддержал князь **А. И. Васильчиков** (1818–1881). Он отделял «местные дела» и «местные должности» от государственных дел и должностей, а также выделял в органах самоуправления «общественные союзы» и «территориальные или административные округа». К «общественным союзам» приравнивались сельские общества, волости, магистраты, городские думы; к «территориальным округам» – уездные и губернские земские учреждения, которые лишь тогда представляли коммунальные органы, когда к участию в их управлении приглашались представители местного общества. А. И. Васильчиков, изучив опыт самоуправления в европейских странах, констатировал невозможность его перенесения на русскую почву. Земство он хотел видеть где-то посередине между французской и английской системами самоуправления. В России самоуправление должно полностью выйти из-под административного (бюрократического) влияния: только так оно может сохранить свою подлинную природу.



А. И. Васильчикова вместе с Р. Модем многие исследователи считают авторами хозяйственной теории самоуправления, характерной чертой которой считалось выделение самоуправляющейся общины как самостоятельного субъекта права, осуществляющего особую деятельность – коммунальную, направленную на удовлетворение базовых потребностей общества по содержанию своего жилища и всего того, что его окружает.

Во второй половине XIX в. общественная теория начинает постепенно уступать место государственной теории самоуправления. Ее сторонниками считались известные в России ученые – **Н. И. Лазаревский** (1886–1891), **А. Д. Градовский** (1841–1889) и **В. П. Безобразов** (1828–1899) [3, 5]. Эта теория видела в местном самоуправлении передачу местному сообществу части государственных задач, привлечение местных жителей на службу государственным интересам и целям.



К примеру, профессор Н. И. Лазаревский определял местное самоуправление как «децентрализованное государственное управление, где самостоятельность местных органов обеспечена системой такого рода юридических гарантий, которые, создавая действительность децентрализации, вместе с тем обеспечивают и текущую связь органов местного государственного управления с данной местностью и ее населением»¹.

Первым отечественным сторонником государственной теории управления стал публицист А. А. Головачев. В журнале «Вестник Европы», в серии статей «Десять лет реформ», опубликованных в 1870-е гг., он, рассматривая проблему сущности самоуправления, критиковал деятельность земских учреждений, считая, что муниципальные органы не обладают сильной исполнительной властью, поэтому не оправдывают свое название, а их участие в деле государственного управления совершенно незначительно.

¹Велихов Л. А. Основы городского хозяйства. – М., 1928. – С. 235.

Профессор А. Д. Градовский [5, 6] первым из русских ученых провел четкое разделение между понятиями «самоуправление» и «децентрализация», выделив первое особо.



.....

Будучи сторонником государственной теории самоуправления, А. Д. Градовский считал, что особых местных дел и вопросов не существует: все дела, как находящиеся в ведении местного управления, так и находящиеся в компетенции государства, имеют государственный статус. Если государство передает часть полномочий в руки местного населения, то из этого следует, что население должно действовать на правах органа государственной власти. Следовательно, местные органы самоуправления не могут не выполнять функций органов государственной власти.

.....

Распространение государственной теории самоуправления вызвано процессами урбанизации и индустриализации конца XI – начала XX в. Быстрый рост городов определил необходимость крупных инвестиций в такие сферы, как жилищное строительство, снабжение, электроснабжение, канализация, транспорт. Концентрация промышленности в крупных городских центрах, достижения научно-технического прогресса, развитие внутренней и внешней торговли сделали отдельные местные сообщества более зависимыми как от общегосударственного политического курса, так и от ситуации в других местных сообществах. В России же утверждение государственной теории происходило на фоне кризиса института земства, а также усиления централизации императорской власти, вызванной последствиями проведения городской реформы 1890 г. Центральное правительство стало сопровождать внедрение и осуществление местных программ, контролируя порядок расходования бюджетных средств. В этот период повышается уровень социальной и профессиональной мобильности населения и увеличивается объем функций местных органов власти. Некоторые функции, считавшиеся ранее сугубо местными, стали относиться к государственным. Увеличение объема расходов местными органами заставляло их чаще обращаться за финансовой помощью к государству.

Еще одной причиной развития государственной теории в России явилась земская реформа 1864 г. Академик В. П. Безобразов, подчеркивая недостатки этой реформы, отмечал, что земским учреждениям дано много воли и никакой власти, что они не введены в общую систему нашего государственного управ-

ления. Главным пороком Положения о земствах 1864 г., считал он, является то, что земства в России не введены в общую систему государственного управления, а поставлены подле нее как отдельные государственно-общественные тела, не имеющие никакой органической связи с этой системой. В. П. Безобразов подчеркивал, что истинные органы самоуправления, возникнув на общественной почве под влиянием общественных интересов, тем не менее не перестают быть государственными и для этого должны входить как звенья в общую систему власти и управления в государстве. Это самоуправление не есть общественное самоуправление, образчики которого имеются в акционерных компаниях, ученых и других обществах; оно есть такое же государственное управление, как и бюрократическое, личное управление. Учреждения самоуправления совокупно с бюрократическими учреждениями суть двоякие органы одного и того же государственного организма, различные формы одной и той же власти. Ученый полагал, что самоуправление должно рассматриваться в совокупности с государственным управлением как часть единого целого.



.....

Поскольку местные органы наделяются своими полномочиями государством, то, следовательно, данные полномочия имеют своим источником государственную власть, и категоричное противопоставление государства и местного самоуправления не имеет никакого смысла.

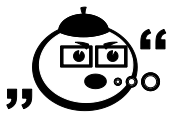
.....

Юридическая теория самоуправления исходила из отказа от противопоставления общинного или коммунального начала политическому. Ее сторонниками на Западе считались *Г. Еллинек* (1851–1911) и *Е. Мейер* (1855–1930), а в России *Н. М. Коркунов* (1853–1904) и *Б. Н. Чичерин* (1828–1904). Политическое начало воплощено в правительственно-бюрократическом аппарате, тогда как общинное – в местном представительстве. Наиболее последовательно проводивший эту идею Б. Н. Чичерин считал, что наделение широкими правам местных представительств усиливает самодержавие, государственность, устанавливая баланс власти между государством и обществом. В сословных, общинных союзах и земствах сторонники юридической теории видели постоянных юридических лиц или корпорации, которые учреждает государство. Будучи одним из органов государственной системы, местное самоуправление обнаруживает свои особые интересы, ориентированные на удовлетворение ло-

кальных потребностей местного населения. Отношения государства и общины оформляются как юридические отношения.

Н. М. Коркунов, признавая государственную природу органов самоуправления, стремился определить признаки, отличающие эти органы от органов бюрократического (государственного) управления. Он отвергал теории, придающие особое отличие органам самоуправления от других административных органов в том, что их личный состав формировался выборным путем. Но он и не разделял теорию Р. Гнейста, утверждавшего, что характерным признаком самоуправления является бесплатный труд местных должностных лиц.

Соглашаясь с *Г. фон Штейном* (1815–1890) [5], Коркунов видел главное отличие коммунальных союзов в особой их корпоративной самостоятельности, в том, что органы самоуправления являются органами не государства, а самоуправляющихся местных общин, юридическими лицами, особыми самостоятельными субъектами права, находящимися с государством в юридических отношениях.



.....
«Государство, – по мнению Н. М. Коркунова, – есть общественный союз, наделенный самостоятельной принудительной силой»¹.

В советский период интерес к вопросам местного самоуправления обостряется в период нэпа. Внедрение рыночных механизмов в экономику страны вызвало к жизни стремление к децентрализации в системе государственного управления. Именно в этот период увидели свет фундаментальные работы *Л. А. Велихова* (1882–1938) и *В. Н. Твердохлебова* (1876–1954) [5, 6].

1.8 Цели и функции, целеполагание в государственном управлении



.....
Цель – желаемое состояние объекта. Цель государственного управления – создание оптимальных условий для достижения определенного уровня состояния общества в соответствии намеченными перспективами развития [3, 4, 10, 12].

¹Коркунов Н. М. Лекции по общей теории права // История русской правовой мысли. – М., 1898. – С. 121.

Функции государства – это основные направления его деятельности, выражающие сущность и социальное назначение государственного управления обществом.

.....

Классификация функций может быть проведена по самым разнообразным признакам, например, *по содержанию и глубине воздействия* на систему общественных отношений выделяют общие и специфические функции государственного управления.

Общие – это те функции, которые присутствуют в любом управленческом взаимодействии субъекта и объекта управления. К ним относятся функции планирования, организации, мотивации, прогнозирования, контроля [10, 12].

Специфические находят своё применение в частных конкретных проявлениях, возникающих на практике ситуаций, при которых необходимо действовать от имени государства, реализуя его компетенцию. Это функции проведения выборов, правоприменения, лицензирования деятельности отдельных субъектов и т. д. [3, 4].

Среди общих основных функций ведущей является функция планирования, с которой начинается составление целевых программ развития территорий и сфер деятельности. В рамках этой функции происходит анализ выделения основных экономических проблем территории, выделяется главная стратегическая цель, которую надо будет достичь при реализации этой программы; потом следует соответствующая иерархия подцелей, решение каждой из которых является достижением вышестоящей цели. Нижние уровни целей, которые достигаются каждым отдельным субъектом управления, будут двигаться поэтапно от одной цели к другой более высокого уровня.

В рамках этой же функции планируются ресурсы, которые необходимо задействовать для реализации данной программы: планируются система управления реализацией этой программы, структуры исполнителей, система контроля и критерии отчетности, способы достижения цели и сроки реализации.

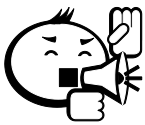
Эта функция связана с функцией прогнозирования, т. к. прогноз в данном случае есть набор вероятных сценариев развития событий, последствий реализации и сценарии ответных действий определенных структур по устранению последствий и внесение коррективов в план действий.

Функция организации заключается в разработке и утверждении регламентов, инструкций, требований, нормативов, порядка управления, регулирования и деятельности задействованных в программе структур и служб.

Мотивация сводится к тем или иным видам материального стимулирования задействованных работников с целью побудить их к более эффективному, производительному труду, а также привлечение их к ответственности в определенных случаях.

На протяжении всего управления реализацией программы будет присутствовать социальный контроль с целью соблюдения законности, дисциплины, анализа достигнутого и проблем, связанных с отклонением от намеченных целей для того, чтобы вовремя пресекать подобные отклонения, корректировать своё управленческое воздействие в рамках реализации программы.

По сферам воздействия функции государства делятся на внутренние и внешние. К внутренним относят охранительные (защитная, социальная, правовая) и регулятивные (правовая, арбитражная, внутриэкономическая, внутриполитическая), к внешним – оборона, международное сотрудничество (внешнеполитическое, внешнеэкономическое).



.....

Задачи государственного управления в сферах государственного регулирования: институциональная, регулятивная, целеполагающая, функциональная, идеологическая.

.....

В целеполагании выделяют следующие четыре элемента.

Во-первых, общественные источники возникновения и фиксирования целей государственного управления. Объективно цели государственного управления рождаются и должны рождаться «внизу» – идти от потребностей и интересов людей, объединенных в государство. Смысл и цели государства состоят в том и только в том, чтобы благоприятствовать материальному и духовному развитию своего народа. Именно внутреннее состояние общества и волнующие его проблемы являются подлинным и актуальным источником формирования целей государственного управления. Для этого необходимо изучение объективных условий, которые складываются вокруг общества и внутри него, реальное определение возможностей и силы субъективного фактора, конкретное знание потребностей и интересов конкретных управляемых объектов в управляющих воздействиях, достоверная оценка потенциала государственного управления и свершение иных действий, способных привести в совокупности и в итоге к объективной практической целенаправленности государственного управления.

Во-вторых, субъективная сторона целеполагания и вызываемые ею относительность и открытость сформулированных целей государственного управ-

ления. Любое будущее всегда неясно, неведомо, вероятно, альтернативно, открыто. Предвосхищать его приходится на базе информации о прошлом. Все, что свершилось, мы знаем, но что будет, можем только предполагать, хотя анализ определенных тенденций, закономерностей, однозначных проявлений создает предпосылки для известного проникновения в будущее. Возникло понимание связанности тех явлений, которые можно обозначить как пять «п»: предвидение, прогнозирование, программирование, планирование и проектирование. Очевидны трудности в их интеллектуальном описании и, особенно, в практической реализуемости, но все столь же отчетливо осознают неизбежность введения данных явлений в процессы государственного управления, да и в другие виды управления. Сама сущность управления требует налаженного механизма целеполагания, а в нем – логического продвижения от более абстрактного общего предвидения (футурологии) к конкретному прогнозированию (в разных моделях и вариантах), от него – к программированию с использованием современной математической и иной методологии и методики, а далее и к планированию – выбору надлежащего образа действий и его неуклонному проведению в жизнь. Как отмечают исследователи из США, «планирование – это принятые заранее решения о том, что делать, когда делать и кто будет делать. Планирование наводит мост между нашим нынешним положением и тем, которого мы хотим достичь» [10, С. 91–134].

В-третьих, иерархия целей государственного управления. Главным для общества и тем самым для государственного управления являются создание, поддержание и улучшение условий для свободной, спокойной, творческой жизнедеятельности людей, налаживание рациональных взаимоотношений между личностью, обществом и государством. Отсюда и иерархия целей государственного управления, построенная на принципе приоритета потребностей и интересов развития общества [8].

По источнику возникновения и содержания основные виды целей государственного управления образуют следующую последовательность:

- общественно-политические, охватывающие комплексное, целостное, сбалансированное и качественное развитие общества;
- социальные, отражающие влияние общественно-политических целей на социальную структуру общества, взаимоотношения ее элементов, состояние и уровень социальной жизни людей;
- духовные, связанные в одном аспекте с восприятием духовных (культурных) ценностей, которыми руководствуется общество, а в другом –

с введением духовного потенциала общества в реализацию общественно-политических и социальных целей;

- экономические, характеризующие и утверждающие систему экономических отношений, обеспечивающих материальную основу реализации общественно-политических и иных целей;
- производственные, состоящие в создании и поддержании активности тех управляемых объектов, которые соответствуют вышеназванным целям и способствуют их осуществлению;
- организационные, направленные на решение организационных проблем в субъекте и объектах государственного управления – построение соответствующих функциональных и организационных структур;
- деятельностно-практические, предполагающие распределение и регулирование деятельности по конкретным структурам, служебным и рабочим местам;
- информационные, ведущие к обеспечению намеченных целей необходимой, достоверной и адекватной информацией;
- разъяснительные, требующие отработки знаний, мотивов и стимулов, способствующих практическому осуществлению комплекса целей государственного управления.

И, *в-четвертых*, построение, собственно говоря, самого «древа» целей государственного управления.



.....

Центральными, определяющими, «стволом» «древа» целей государственного управления являются стратегические цели, связанные с качеством общества, его сохранением или преобразованием. Стратегические цели разветвляются в оперативные, фиксирующие крупные блоки действий по достижению первых, а оперативные – в тактические, определяющие каждодневные и конкретные действия по достижению первых и вторых целей.

.....

Иногда стратегические цели называют главными, а цели, позволяющие их достигать, обеспечивающими. В научной литературе отмечается градация целей государственного управления и по другим основаниям:

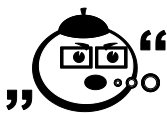
- по объему – общие (для всего государственного управления) и частные (для отдельных его подсистем, звеньев, конкретных компонентов);

- по результатам – конечные и промежуточные;
- по времени – отдаленные, близкие и непосредственные.

Важное значение принадлежит согласованию целей с тем, чтобы они поддерживали и взаимообуславливали друг друга. Необходима обоснованная субординация целей, при которой они как бы «работали» друг на друга и реализация одной цели становилась источником для другой. Субординация целей усиливает механизм целеполагания в государственном управлении.



И, конечно, первостепенная проблема заключается в достижении адекватности целей государственного управления потребностям и интересам общества, тем целям, которые объективно порождаются управляемыми объектами.



Основным документом, устанавливающим цели развития Российской Федерации, на сегодня является Распоряжение правительства РФ от 17.11.2008 г. «Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года», где «стратегической целью является достижение уровня экономического и социального развития, соответствующего статусу России как ведущей мировой державы XXI века, занимающей передовые позиции в глобальной экономической конкуренции и надежно обеспечивающей национальную безопасность и реализацию конституционных прав граждан. В 2015–2020 годах Россия должна войти в пятерку стран-лидеров по объему валового внутреннего продукта (по паритету покупательной способности). Достижение этой цели означает формирование качественно нового образа будущей России к концу следующего десятилетия».

Уровень доходов и качество жизни россиян к 2020 г. достигнет показателей, характерных для развитых экономик. Это означает высокие стандарты личной безопасности, доступность услуг образования и здравоохранения требуемого качества, необходимый уровень обеспеченности жильем, доступ к культурным благам и обеспечение экологической безопасности.

Обобщающий показатель уровня жизни, ВВП на душу населения по паритету покупательной способности, увеличится с 13,9 тыс. долларов США в

2007 г. (42% от среднего уровня государств – членов Организации экономического сотрудничества и развития) до более чем 30 тыс. долларов США в 2020 г. (70%) и около 50 тыс. долларов США в 2030 г.

Охват высшим и средним профессиональным образованием населения составит 60–70% (2007 г. – около 50%), средний уровень обеспеченности жильем достигнет к 2020 г. около 30 кв. м на человека (или около 100 кв. м на среднестатистическую семью).

Доля населения, проживающего в местах с неблагоприятной экологической обстановкой, снизится с 43% в 2007 г. до 14% в 2020 г.

Уровень смертности от насильственных причин снизится примерно вдвое [15].



Контрольные вопросы по главе 1

1. Дайте определение государственному управлению.
2. Дайте определение муниципальному управлению.
3. В чем отражается многогранность государственного управления?
4. Назовите три основные особенности государственного управления?
5. Какие подходы используются при исследовании систем государственного и муниципального управления?
6. Перечислите методы государственного управления.
7. Какие Вы знаете прямые методы государственного управления?
8. Как организована обратная связь в системе государственного управления?
9. Назовите цели государственного управления.
10. Перечислите функции государственного управления.
11. Назовите законы РФ, устанавливающие общие принципы построения системы государственного и муниципального управления.

2 Система государственного управления и государственная политика

2.1 Системы государственного управления зарубежных стран

В течение многих веков в каждой стране складывалась своя модель государственного устройства, особенности которой были обусловлены уникальными социокультурными факторами, обстоятельствами исторического развития, структурой сложившихся политических интересов. Из всего многообразия моделей государственного устройства нами выделены пять, которые действуют в США, Германии, Швеции, Великобритании и Франции и в которых нашли отражение наиболее характерные для государственных систем элементы экономического, политического или судебного устройства.

США

Соединенные Штаты Америки являются федеративным государством, состоящим из 50 штатов и федерального округа Колумбия. По форме правления США – президентская республика, где президент возглавляет исполнительную власть, Конгресс – законодательную, а Верховный суд – судебную. Каждый штат имеет свою конституцию, свои законодательные органы – легислатуры – и свою исполнительную власть, представляемую губернатором.

Высший орган государственной власти – Конгресс – состоит из двух палат: Палаты представителей и Сената. Палата представителей – это нижняя палата парламента, которая формируется на основе прямых выборов по мажоритарной системе относительного большинства. Входящие в состав палаты 435 членов избираются на два года, представляя интересы штатов, от которых они избраны. Возглавляет Палату представителей *спикер*, избираемый из числа ее депутатов. Сенат – верхняя палата американского парламента – представляет прежде всего интересы штатов и избирается на шесть лет с обновлением 1/3 состава каждые два года. Председательствует на заседаниях сената вице-президент США.

Президент США является одновременно и главой государства, и главой исполнительной власти. Он избирается сроком на четыре года путем косвенных выборов с использованием института выборщиков. Все принятые Конгрессом законопроекты (билли) должны быть утверждены главой государства. При отказе президента от утверждения документа Конгресс имеет право преодолеть

президентское вето в каждой палате квалифицированным большинством голосов. Значительное число законопроектов президент США издает от своего имени, и все они по статусу не ниже законов, принятых Конгрессом. Кабинет совета министров формируется самим президентом, хотя и «по совету и с согласия сената». Члены кабинета министров не подотчетны Конгрессу.

Судебная система США построена иерархическим способом с четким разделением функций между судебными уровнями. В федеральную систему судов входят Верховный суд США, апелляционные окружные суды, а также специальные суды. Основной функцией Верховного суда является рассмотрение жалоб на решения нижестоящих федеральных судов и судов штатов, если в них затронут «федеральный вопрос». Это могут быть вопросы по спорам между двумя и более штатами, по международным искам и т. п. Апелляционные суды, созданные в 1891 г., являются судами промежуточной юрисдикции, служат своеобразным мостиком между Верховным судом и окружными судами. Окружные суды являются основным звеном федеральной судебной системы. Вся территория страны поделена на 95 округов с учетом границ между штатами. Окружные суды в первой инстанции рассматривают гражданские и уголовные дела, входящие в компетенцию федеральной юстиции, дела по банкротству, а также жалобы на действия административных органов. К перечню специализированных федеральных судов следует отнести претензионный суд, суд по внешней торговле, налоговый суд и др.

Структура органов местного самоуправления включает в себя различные уровни. Всего, по данным 1997 г., в США насчитывалось 84 995 органов местного управления, в т. ч. 3 043 графства, 19 279 муниципалитетов, 16 656 таунов и тауншипов, 14 422 школьных округов и 31 555 специальных округов.

Наиболее крупными органами местного самоуправления в США являются графства и муниципалитеты. Если графства главным образом функционируют в сельской местности, где большая территория и невысокая плотность населения, то муниципалитеты группируются вокруг урбанизированных поселений, характерной чертой которых является высокая степень внутренней интегрированности их хозяйственных функций. С точки зрения совокупных расходов ведущими среди органов местной власти являются муниципалитеты (33% совокупных расходов) и школьные округа (30%). Остальные 37% соответственно распределены между таунами (тауншипами) – 3%, графствами – 23% и специальными округами – 11%.

Графства существуют в 48 штатах (отсутствуют в штатах Коннектикут и Род-Айленд). При этом заслуживает внимания неравномерное их распределение по территориям и по численности. Так, если в штате Техас расположены 264 графства, то в штатах Делавер и Гавайи – всего по три. Роль графств стала стремительно расти в период с 1972 по 1977 г.: за это время федеральная помощь графствам возросла более чем в 8 раз (муниципалитетам – только в 2,5 раза).

Структура доходов графств на 1/3 формируется от межправительственных поступлений, в том числе от правительств штатов, другую треть составляют налоги, главным образом налог на собственность, и оставшаяся часть пополняется за счет различных платежей и добровольных пожертвований. Что касается расходной части бюджета графств, то почти половину всех возможных расходов составляют отчисления на здравоохранение, социальное обеспечение и образование.

Отличительная характеристика *муниципалитетов* заключена в наделении их юридическими правами муниципальных корпораций. Соответствующий их статус определяется некоторой замкнутостью и автономностью экономической базы муниципалитета, представляющего города и крупные населенные пункты. Будучи самостоятельным экономическим агентом, муниципалитет является самостоятельным рыночным субъектом, определяющим собственную стратегическую политику. Графства, в отличие от муниципалитетов, не наделены правом издания собственных законодательных актов: они призваны обеспечивать реализацию на местах законодательства штатов. Среди основных функций муниципалитетов следует выделить владение собственностью; участие в покупке и продаже крупных партий товаров; преследование в судебном порядке лиц, нарушающих законность; займ денежных средств и предоставление займов; заключение контрактов и пр. На территории США муниципалитеты распространены крайне неравномерно, и если в штате Иллинойс их количество превышает тысячу единиц, то в штате Гавайи имеется только один муниципалитет. Границы муниципалитета задаются хартией, издаваемой властями штата. В формировании доходной части муниципального бюджета значительная доля приходится на доходы от коммунальных предприятий и продаж спиртных напитков, являющихся специфическим источником формирования местных бюджетов. Вместе с тем сохраняется финансирование как от правительств штатов, так и при помощи определенных категорий местного налога: на собственность, прибыль, выдачу лицензий и т. д. В структуре расходов бюджетные средства

пропорционально распределены между функциями социальной сферы (коммунальные услуги, здравоохранение, социальная помощь и образование) и безопасности (полиции).

Таунами (тауншипами) называются административные единицы с небольшим количеством (до 25 тыс. чел.) населения. Права на самоуправление таунов и тауншипов законодательно существенно ограничены. Тауншипы представлены только в 20 из 50 американских штатов.

Бюджет местных органов власти в США складывается из четырех основных источников: местных налогов (главным образом, налогов на собственность), платежей за муниципальные услуги, межправительственных поступлений, а также муниципальных займов. По данным 1991 г. местными органами власти США в виде налогов было собрано 62,7% от всех других источников. Из общей суммы в 339 млрд долл. 214 млрд долл. поступило от налогов, главным из которых является налог на имущество, составивший 161 млрд долл. Таким образом, местные органы в США в пределах своих полномочий формируют больше половины доходной части своего бюджета, тогда как только одна треть располагаемых средств комплектуется за счет правительственных грантов или субвенций. Зависимый характер местных органов власти подтверждается еще и тем обстоятельством, что 92,3% средств в муниципальные образования в 1991 г. поступило из бюджетов штатов.

Низший уровень системы местного самоуправления составляют *школьные* и *специализированные округа*. Большое значение, уделяемое государством вопросам развития школьного образования, базу которых обеспечивает самоуправляемый статус этих институтов, подтверждает тот факт, что на поддержку начального и среднего образования в США из федерального бюджета направлено 62,3% всех выделяемых на региональный уровень финансовых средств. Однако число школьных округов в последние годы несколько сокращается, что объясняется интеграционными тенденциями в образовании. Зато заметно возрастает количество специализированных округов, учреждаемых вокруг отдельных отраслевых и наукоемких технологических центров (транспортных зон, технопарков, рекреационных территорий и т. д.) [1, 3, 11].

Швеция

Швеция является унитарным государством, состоящим из 23 округов (*ленов*). Центральную власть в ленах представляют губернаторы, источник исполнительной власти в регионах. По форме правления Швеция является конституционной монархией. Однако функции короля чрезвычайно ограничены и носят

преимущественно церемониальный характер. Функции же исполнительной власти переданы правительству, формируемому шведским парламентом и ответственному перед ним. Правительство назначается в соответствии с расстановкой сил в парламенте. Возглавляет правительство премьер-министр, избираемый на сессии парламента. Премьер-министр сам определяет состав своего кабинета, а члены кабинета утверждаются парламентом. Шведский парламент – риксдаг – является однопалатным представительным органом, избираемым на основе пропорционального представительства. Риксдаг разрабатывает финансовую политику государства, рассматривает и принимает бюджет, решает вопросы, касающиеся предоставления займов и распоряжения государственной собственностью и пр. Любопытной особенностью шведской модели государственного устройства является право роспуска риксдага правительством. Однако это право оговорено рядом условий, касающихся сроков, процедуры и пр.

В ленах действуют органы местного самоуправления – ландстинга. Основы местного самоуправления в Швеции заложены еще принятым в 1862 г. ордонансом, в соответствии с которым было создано две с половиной тысячи округов – по числу церковных приходов. Существующая сегодня система местной власти регулируется Актом о местном самоуправлении, принятым в 1991 г. В настоящее время территория Швеции разделена на 288 коммун, каждая из которых имеет свой выборный орган власти. Источником местной власти как на коммунальном, так и на земельном уровнях являются советы, избираемые на пропорциональной основе соответственно числу полученных партией голосов.

Одномандатных округов в Швеции не существует ни на одном из уровней. Каждая из партий, прошедших сквозь горнило выборной кампании и вошедших в муниципальный (региональный) совет, получает государственную субсидию, дающую возможность местному совету, какой бы политической ориентации он ни был, проводить согласованную муниципальную политику в интересах всего населения, проживающего на территории. Полномочия между уровнями государственной и муниципальной власти четко разделены и абсолютно не вызывают противоречий между ними. К примеру, здравоохранение и высшее образование поддерживаются главным образом на региональном уровне, тогда как в сферу муниципальной политики попадают проблемы среднего образования, детских учреждений, социальной помощи, состояния дорог, улиц, общественного транспорта и т. д. Исполнение вверенных государством местному самоуправлению функций обеспечено строгими мерами налоговой и бюджетной политики. Расходы местных и региональных советов достигают

25% от годового валового продукта страны. Из них 47% уходит на заработную плату его функционерам.

Основным финансовым источником деятельности муниципалитетов и региональных органов управления является прямой подоходный налог с физических лиц, уровень которого местные власти устанавливают самостоятельно. Парламент определяет лишь нижнюю и верхнюю его границу. Всего шведский гражданин платит около 30% подоходного налога, часть которого идет последовательно сначала в местный, затем в региональный бюджет, а если доход гражданина составляет свыше 200 000 крон, то и в федеральный. В структуре доходов местных органов подоходный налог составляет почти 60%. Для сравнения: тарифы на энергоснабжение, водоснабжение, канализацию занимают только 15% доходной части муниципалитета. Сложенные вместе муниципальный и губернский налоги не должны превышать 35% от всей налогооблагаемой базы. Выравнивание уровня жизни в коммунах осуществляется посредством целевых грантов государства, которыми местные органы власти могут пользоваться весомо широко. При этом режим выравнивания осуществляется шведскими властями на двух уровнях: по доходам и по расходам. И если в первом случае создаются условия для обеспечения максимально выровненной способности территорий в формировании собственной материальной базы, то во втором объектом государственного регулирования становятся основополагающие расходные статьи, создающие фундамент социального благосостояния территории.

Коммунальные органы власти Швеции являются крупнейшими работодателями. Общее число занятых на муниципальной и губернской службе составляет 1 млн человек. К ним относятся не только чиновники и управленцы, но и все те, кто занят в сфере социального обслуживания и обязан соблюдать по роду своей работы определенные правила, разработанные на территории. Общее число народных избранников, которым принадлежит в результате выборов высшая власть в коммунах, насчитывает 50 тыс. человек. Однако только один-два человека из исполнительных органов коммун получают за свою работу заработную плату. Вопросы взаимоотношений между предприятиями тех или иных отраслей и муниципалитетами (губернскими советами) разрешаются на базе договоров между отраслевыми профсоюзами и объединениями муниципальных и губернских служащих, основой которых являются индивидуальные контракты об условиях труда и взаимных обязательствах сторон [3, 6, 11].

ФРГ

Систему государственного и муниципального управления в ФРГ составляет взаимодействие между пятью административными уровнями. Это федерация, земли, округа, районы (*Landkreise*) и общины (*Gemeide*). В основу государственного устройства Германии заложены два принципа: с одной стороны, обязанности земель поддерживать способность входящих в них территорий к самоуправлению и развитию, с другой – принципы выравнивания и консолидации местных территориальных образований.

Конституционными органами, выполняющими функции законодательного органа на уровне федерации, являются бундестаг (нижняя палата) и бундесрат (верхняя палата). К перечню наиболее важных функций нижней палаты германского парламента относятся законотворчество, избрание федерального канцлера и контроль за деятельностью правительства. Большинство законопроектов вносит федеральное правительство, меньшую часть – депутаты парламента и бундесрат. Бундесрат – верхняя палата парламента ФРГ, представляющая интересы 16 земель. В отличие от сенатской системы федеративных государств (США и Швейцария), он включает в себя не избранных народных депутатов, а членов земельных правительств или их представителей. В зависимости от численности населения землям предоставляется пропорциональное количество голосов. В бундесрате интересы земель ставятся выше интересов политических партий. Исполнительную власть в Германии осуществляет федеральное правительство во главе с федеральным канцлером. Канцлер имеет право формировать правительство и председательствует на его заседаниях. Канцлер определяет основные направления в деятельности правительства, будучи ответственным прежде всего перед парламентом, избравшим его на эту должность.

Судебная система ФРГ разделена на пять отраслей: обычные суды, суды по трудовым спорам, административные суды, суды по социальным вопросам и финансовые суды. Каждая из отраслей рассматривает дела, находящиеся в юрисдикции основных территориальных уровней, являющихся инстанциями судебно-правовой системы: участковый суд, земельный суд, верховный земельный суд и федеральный суд.

Несколько особо следует выделить находящийся вне судебной системы Германии Конституционный суд. Федеральный Конституционный суд в Карлсруэ осуществляет надзор за соблюдением Основного закона, разрешая возможные споры между федерацией и землями, а также отдельными феде-

ральными органами. Конституционный суд проверяет федеральные и земельные законы на соответствие Основному закону и в случае несоответствия способен воспрепятствовать их реализации.

Субъектами муниципального управления в Германии являются *местные территориальные единицы*. Под местными территориальными единицами понимаются прежде всего *общины (коммуны)*, в которые входят города и деревни, составляющие в совокупности всю территорию Германии. Несколько общин, как правило, входят в состав *районов* с последующим разведением компетенции районов и входящих в их состав общин. Большие города не подчиняются районам, вырабатывая собственное направление деятельности, закрепленное законом за общинным уровнем управления. Города-земли Бремен и Гамбург совмещают земельный и общинный уровни управления.

Германия не имеет выборных органов самоуправления округа, переводя эти органы на более низкий уровень.

Подлинное значение общин, обуславливающее их государственную целесообразность, проявляется в необходимости максимально приближенного к гражданам государственного управления. Наделение собственной ответственностью исполнительных органов местной власти задает режим перераспределения полномочий между территориальными звеньями государственной власти. При этом самоуправление находится под строгим контролем государства, поскольку именно такая форма организации жизни на территории позволяет уравнивать жизненный уровень граждан, проживающих на территории общин Германии. Федерация и земли, передавая на местный уровень некоторые задачи общегосударственного значения, учреждают особую сферу *управления по поручению*, содержание которой составляют полицейские функции и задачи по общему поддержанию общественного порядка. Более 70% коммун в Германии входят в разного рода «содружества», что делает данную форму организации местной власти в этой стране в значительной мере защищенной.

Как и всякое муниципальное образование, общины имеют право иметь свое имущество и осуществлять коммерческую деятельность, используя самостоятельную кредитно-бюджетную политику. Законы земель предоставляют право общинам взимать собственные платежи: налоги, пошлины, взносы, штрафы, доходы от имущества. Из налоговых поступлений значительную часть общины получают от подоходного налога. Этот налог пропорционально разделен между районами, землями и общинами по заранее строго оговоренным квотам. Сумма, получаемая таким образом от вышестоящих уровней государ-

ственного управления, не является дотацией, а основана на конституционно признанных полномочиях местной территориальной единицы.

Среди федеральных налогов наиболее распространенными являются налоги на нефтепродукты, табак, производство крепких алкогольных напитков, кофе, страховые сборы и пр. В перечень земельных налогов входят налоги на состояние, наследство, транспортные средства, на покупку земельных участков, пиво и пр. Основу местных налогов составляют промысловый, поземельный и группа местных налогов.

Основным звеном в режиме регионального управления ФРГ является *стратегия выравнивания* в экономическом развитии территории страны. Особенно актуальной эта задача выглядит в свете объединения восточных и западных земель. Система финансового выравнивания между федеративным и региональным уровнями предполагает выделение вертикального и горизонтального подхода к данной операции. Вертикальное выравнивание, составляя исходный этап этого процесса, осуществляется федеральными органами власти через предоставление дополнительных субсидий и целевых трансфертов, а также распределение налогов в соответствии с федеральным законодательством. Горизонтальное выравнивание проводится правительствами земель с целью равномерного и пропорционального развития входящих в их состав общин за счет перераспределения частей подоходного, корпорационного налогов и налога на добавленную стоимость.

Статус города способны получить те общины, число жителей которых превышает 2 тыс. человек. При минимальном количестве городского населения в 200 человек в Германии предусмотрено избрание муниципальных советов, служащих представителями законодательной власти в управлении территориями. Советы являются непременной частью системы территориального управления. От роли, которую выполняет совет, зависит выбор типа административного управления на территории. В Германии исторически сложились следующие типы местного самоуправления:

1. Южногерманский совет, предполагающий равноуровневое взаимодействие общинного совета и главы исполнительной власти – бургомистра.
2. «Неправильный магистрат», предполагающий наличие в системе муниципального управления двух коллегий: собрания депутатов общин и коллективного исполнительного органа – магистрата.

3. Бургомистр, назначаемый советом, но обладающий широкими полномочиями.
4. Северогерманский совет, предполагающий взаимодействие совета, общинного директора и комитета управления.

Новшеством 1999 г. для западногерманской системы стали выборы бургомистра в земле Северный Рейн-Вестфалия, когда высшему должностному лицу местной власти были переданы одновременно функции как главы исполнительной власти, так и руководителя общинного совета [3, 5, 6].

Великобритания

Являясь центром Содружества политического и экономического объединения стран, входивших ранее в Британскую империю, Великобритания имеет форму унитарного государства, состоящего из исторически сложившихся территорий Соединенного Королевства – Англии, Шотландии, Северной Ирландии и Уэльса. Административно-территориальное деление каждой из входящих в Соединенное Королевство стран существенно различается. Если в Англии и Уэльсе основными единицами административно-территориального деления являются графства, делящиеся в свою очередь на округа, то в Северной Ирландии – округа, а в Шотландии – области. Население графства составляет около 1 млн чел. В Англии насчитывается 47 графств 7 муниципальных графств, 26 округов, 9 районов и 3 островных территории. В Уэльсе – 8 графств. В Северной Ирландии насчитывается 26 округов, а в Шотландии – 9 областей и 3 островных территории.

Правовую основу Великобритании составляют нормы статусного права, конституционные обычаи и нормы общего права, по сути заменяющие Основной закон этой страны.

По форме государственного правления Великобритания является конституционной монархией. Главой государства, наделенной достаточно широкими полномочиями, является *королева*. Британская королева имеет право назначать премьер-министра и членов правительства, а также ряд других должностных лиц: судей, офицеров армии, дипломатов, церковных служащих и пр. Она открывает сессии парламента, выступает с парламентской речью, в которой провозглашаются основные направления внутренней и внешней политики государства. Королева также является главнокомандующим вооруженными силами и даже имеет право объявить войну. И все же реально принадлежащие ей полномочия осуществляются членами правительства, которые подписывают акты, издаваемые королевой, и несут за них ответственность.

Законодательная власть в Великобритании принадлежит парламенту. Парламент подразделяется на верхнюю (Палата лордов) и нижнюю (Палата общин) палаты. Верхняя палата не избирается и включает в себя лиц, наделенных соответствующими правами либо по праву наследования, либо по представлению королевы. Нижняя палата парламента избирается в ходе парламентских выборов на основе мажоритарной системы голосования относительного большинства. К полномочиям британского парламента относятся принятие законов и контроль за их выполнением.

Формируемое по итогам парламентских выборов правительство возглавляется премьер-министром – лидером победившей на выборах политической партии. В состав правительства входит кабинет министров, составляющий около четверти членов исполнительного органа власти, который по сути и разрабатывает основные направления политики государства. Правительство отчитывается о своей деятельности перед нижней палатой, а в случае вынесения последней вотума недоверия должно подать в отставку.

Судебную власть в Англии и Уэльсе представляет Верховный суд, возглавляемый лордом-канцлером, членом палаты лордов. Палата лордов является высшей судебной инстанцией в Соединенном Королевстве, принимающей к рассмотрению апелляции на постановления по гражданским и уголовным делам, вынесенные апелляционными инстанциями Англии и Уэльса, а также только по гражданским делам – Шотландии. Верховный суд включает в себя три самостоятельных судебных учреждения – Апелляционный суд, Высокий суд и Суд короны.

К низшим судам в Англии и Уэльсе относятся суды графств и магистратские суды. В судах графств рассматривается в первой инстанции до 90% гражданских дел. Границы района, на территории которого действует суд графства, определяются лордом-канцлером. Магистратские суды, рассматривающие в первой инстанции до 98% уголовных дел, имеют право вынесения наказаний в виде лишения свободы не более чем на шесть месяцев, передавая дела в случае необходимости более сурового наказания в Суд короны. Главы магистратур, иногда называемые мировыми судьями, могут и не иметь юридического образования. Все дела в магистратах рассматриваются в коллегиях по два-три человека.

Местное самоуправление в Англии и Уэльсе является результатом не децентрализации, а демократизации. Первыми органами местной власти были объединения помощи бедным, появившиеся в XIX в. и трансформированные

позднее в городские и сельские окружные советы. Установившаяся тенденция формирования местных советов в британских городах способствовала объективному общественному интересу и воплощению его в режим поддержания общественной стабильности и согласия.

Институциональную структуру муниципальной власти в Великобритании составляют три звена: графства, районы (*borough*) и приходы для сельской местности. Каждое из этих территориальных образований располагает собственными представительными органами власти, осуществляющими свою деятельность в режиме самоуправления. Внутри графств выделяются также города (*city*), располагающие собственными органами управления. Статус городов придается по представлению окружного совета только тем округам, которые получают его по королевской хартии. Каждый орган местного самоуправления наделен правом юридического лица и исполняет функции муниципальной корпорации. Взаимоотношения между этими уровнями рассматриваются здесь скорее как партнерские, чем иерархические.

В Англии во времена англосаксов каждому графству принадлежал «бург» (*borough*), по которому оно получало свое имя. Вебер ссылаясь на тот факт, что еще в 1313 г. английские города не могли получить привилегий, так как они еще не были «юридическими лицами», и только при Эдуарде I города начинают выступать как корпорации. Разрешение на жительство близ рынка рассматривалось в качестве исключительной привилегии, предоставляемой сеньорами своим подданным. Городской суд также контролировался сеньорами. Первичной формой городского союза в Англии выступала торговая гильдия, обладавшая монополией розничной торговли на территории города. Другими формами объединения горожан на территории городов были религиозные объединения, профессиональные союзы, ремесленные цехи.

Местному самоуправлению на Британских островах всегда уделялось большое внимание. К примеру, в середине 1980-х гг. почти 30% всех государственных расходов (1/8 ВВП этой страны) проходило через локальные органы власти. Каждый десятый житель страны является служащим местной администрации. Активными субъектами экономической политики страны становятся общественные организации. Население заинтересовано в объединении, которое обеспечивает людям возможность решать текущие проблемы их жизнедеятельности. К примеру, при численности населения района Кэмден города Лондона 180 тыс. чел. количество добровольческих и общественных организаций составляет сегодня 2 500 единиц. Общее количество членов таких организаций

колеблется от 4 до 20 человек. Среди основных видов деятельности этих организаций следует выделить формирование соседских объединений, жилищных ассоциаций, консультационных агентств, адвокатур для меньшинств, поддержка территорий, детей, семей, престарелых, инвалидов и пр. Финансирование этих организаций идет из различных источников – от получения правительственных и неправительственных грантов, муниципальных субсидий до работ по контракту, а также частных пожертвований. Местные власти вынуждены считаться с мнением общественных организаций и вести с ними терпеливый, ни на минуту не прекращающийся диалог.

Особенностью экономического статуса муниципалитетов в Великобритании является тот факт, что доля расходов, поступающих в виде платы за сдаваемую в аренду собственность местных органов власти, платные услуги, оказываемые предприятиями муниципального сектора экономики, а также процентные доходы в сумме приносят почти столько же поступлений в местный бюджет, сколько и налоги – около 30% [3, 11].

Франция

Франция – республика, сочетающая в себе элементы парламентской и президентской форм правления при ведущей роли последней. Страна разделена на 95 департаментов, а департаменты – на коммуны, представляющие органы местного самоуправления.

Законодательный орган Франции состоит из двух палат: *Национального собрания* и *Сената*. Национальное собрание избирается сроком на пять лет на основе пропорциональной избирательной системы. В Сенат входят представители департаментов, заморских территорий, а также французов, проживающих за границей. Роль парламента во Франции, очерченная Конституцией 1958 г., ограничена конкретным кругом вопросов, по которым парламент имеет право издавать законы. Законодательный орган республики волен выразить недоверие правительству, приняв так называемую «резолюцию порицания».

Полномочия французского президента, по сравнению с парламентскими, являются более широкими. Прежде всего, при соблюдении определенных условий президент имеет право распустить нижнюю палату парламента. Президент Франции председательствует на заседаниях правительства, премьер-министр, а также другие члены правительства назначаются по его предложению, он является главнокомандующим вооруженными силами, подписывает декреты и постановления.

Правительство как рабочий орган исполнительной власти подотчетно Национальному собранию. Возглавляет правительство премьер-министр, в сферу полномочий которого входят вопросы национальной обороны, исполнение законов, а также право назначения на некоторые военные и гражданские должности. Правительство с разрешения парламента вольно принимать *ордонансы* – акты, имеющие статус закона.

Судебную систему Французской республики составляют Кассационный суд, апелляционные суды и суды, рассматривающие различные категории дел в первой инстанции.

Кассационный суд, возглавляющий систему общих судов, включает в себя шесть палат – пять по гражданским делам, одну – по уголовным. Постановления Кассационного суда выносятся либо по палатам, либо представителями палат, либо на специально созванных пленумах. Компетенцию Кассационного суда составляет рассмотрение кассационных жалоб на постановления нижестоящих судов. Вынося заключение по постановлению нижестоящего суда, Кассационный суд направляет дело на новое рассмотрение в другой суд того же уровня со своими рекомендациями.

Юрисдикция каждого из 30 апелляционных судов, расположенных в континентальной части Франции, распространяется одновременно на несколько департаментов. Еще пять апелляционных судов расположены в заморских территориях республики. Решения апелляционных судов выносятся, как правило, по палатам, либо оставляя приговор нижестоящего суда в законной силе, либо отменяя его и направляя дело на дополнительное расследование.

Суды первой инстанции разделены на трибуналы большого процесса и трибуналы малого процесса, различающиеся по масштабу рассматриваемых дел. Термин «трибунал» в названиях французских судов указывает не на их чрезвычайный характер, а напротив, на ограниченный, по сравнению с другими судами, объем их компетенции. В компетенцию трибуналов большого процесса входит рассмотрение гражданских дел имущественного порядка с суммой иска не менее 4 500 евро, а также споры о недвижимости, усыновлении, гражданстве и пр. Трибуналы малого процесса разбирают имущественные дела, некоторые категории уголовных дел и др. Кроме того, французская судебная система располагает специализированными трибуналами, являющимися учреждениями первой инстанции и рассматривающими различные виды правонарушений. К числу таких учреждений относятся исполнительный трибунал, торговый, полицейский, советы прюдомов и пр. Характерной особенностью французской

правовой системы является роль судьи по исполнению наказаний, имеющему возможность активно вмешиваться в процесс отбывания наказания осужденными. Обязанности такого судьи может исполнять один из судей трибунала большого процесса, принимавший участие в осуждении правонарушителя.

Основными территориальными уровнями государственного управления во Франции являются *коммуны (синдикаты коммун), дистрикты, кантоны, округа, регионы*. Государственная власть в регионах представлена департаментами, которые являются проводником правительственной политики. В соответствии со ст. 72 Конституции Франции основу территориальной дифференциации составляют так называемые *территориальные коллективы*. К ним относятся коммуны, департаменты и заморские территории. Французское административное право относит к территориальным коллективам общности, располагающие тремя признаками: статусом юридического лица, территориальной подведомственностью и общей компетентностью. Главной особенностью французской модели организации местного самоуправления является его тесная привязка к центральной власти. В той же ст. 72 Конституции утверждается, что «любая другая территориальная общность создается Законом». С принятием Закона о децентрализации от 2 марта 1982 г. статус территориальной общности был закреплен за регионами. Всего во Франции на начало 1980-х гг. приходится 26 регионов (в т. ч. четыре заморские территории), 100 департаментов и 36 700 коммун.

Сложившаяся во Франции форма системы местного самоуправления, что действует сейчас, стала формироваться в период Пятой республики на базе создания публично-правовых учреждений, подменяющих местные представительские органы. Любопытно, что термин «самоуправление» не используется вообще: вместо него широко применяются названия *муниципальная власть (pouvoir Municipal)* и *децентрализация*.



.....

Децентрализация – это способ местного управления, основанный на передаче функций управления отдельными территориями непосредственно этим территориям.

.....

Благодаря децентрализации, государство обеспечивает условие целостности путем расширения прав и обязанностей территорий. Режим децентрализации был введен во Франции законами 1972 г. Децентрализация предоставляет городам права, соразмерные с правами регионов, учитывая уровень затрат на

поддержание целостности и воспроизводства городского хозяйственного комплекса. Механизм децентрализации обусловлен наличием прозрачных границ в предметах ведения государственных и муниципальных органов. Децентрализация достигается посредством делегирования государственных полномочий на места с гарантией их оплаты. Порядок реализации механизма децентрализации включает в себя следующие пункты:

- составление перечня государственных полномочий для каждого муниципального образования;
- определение объема направленных на их реализацию материальных и финансовых средств;
- оформление передачи уже осуществляемых государственных полномочий в соответствии с законом о распределении средств по формам делегирования;
- определение качества и эффективности механизма передачи полномочий.

Первичной основой системы местного самоуправления Франции является *коммуна*. Коммуны возникли задолго до Великой Французской революции, сформировавшись вокруг церковных приходов. Во главе коммуны стоит муниципальный совет, компетенцию которого составляет бюджет коммуны, принятие основных решений, комплектование штатов и т. д. Из своего состава совет избирает мэра, продолжая после выборов контролировать деятельность последнего. В рамках принятого ранее Закона о децентрализации коммуна переданы полномочия в трех сферах: урбанизм, образование и культура, экономическое развитие. Коммуны получили право на правотворчество и создание собственной финансовой базы, формируемой главным образом за счет землеотвода территории и выдачи разрешений на застройку. Помимо данных вопросов коммуне приходится решать множество проблем, наиболее важными из которых являются вопросы управления жилищным фондом, экологии, пожарной безопасности, транспорта, спорта, туризма и т. д. Урбанизм предполагает разработку планов застройки и сноса зданий, поддержки коммунальных сетей (канализации, водопровода), уборку мусора, благоустройство территории, постройку, содержание и функционирование начальных школ.

Процент участия избирателей в выборах в органы коммунальной власти является на сегодня самым высоким. Наивысшую активность коммуны проявляют в туристической, культурной и спортивной областях. Механизм реализации широких полномочий этого уровня власти регулирует Закон 1901 г., в со-

ответствии с которым каждому гражданину предписывается возможность создания бесприбыльных ассоциаций и участия в них. Финансируемые вкладами их участников и дотациями местных органов власти ассоциации заостряют внимание общественности на различных текущих проблемах и провоцируют власти на их решение, а также активизируют деятельность в этом направлении политических сил.

Действующий во Франции закон обязывает все коммуны функционировать в режиме хозяйственного расчета. И если раньше дополнительные средства на финансирование коммунальных расходов изыскивались в дополнительных налогах, то сегодня коммуны получили достаточно прав на неналоговые способы привлечения капитала. К ним следует отнести участие в займах, а также в прибыли учрежденных коммуной предприятий и т. д.

Структура бюджета коммуны предполагает выделение обязательных и дополнительных статей расходов. Обязательными являются те расходы, которые ориентированы на поддержание ее жизнедеятельности: техническое обслуживание, содержание и ремонт жилого сектора, выплата долгов. Дополнительные расходы включают в себя расходы на капитальные вложения и развитие основных фондов коммуны. При формировании бюджета коммуна должна придерживаться двух ограничений: одно из них – привязка к территории, второе ограничение связано с защитой интересов членов общины.

Поступления в бюджет коммуны предполагают наличие двух источников: внутреннего и внешнего. К внутренним поступлениям относятся местные налоги, на долю которых приходится 40% всех средств, идущих в муниципальную казну. Местные налоги можно разделить на четыре группы: налог на землю, налог на те земельные участки, где есть постройки; налог на жилье и налог на профессии. Последний в этом ряду налог выплачивается исходя из общей суммы заработной платы работников и стоимости основных фондов предприятия, находящегося на территории коммуны. Муниципальный совет, устанавливая индекс на каждую группу налога, формирует бюджет на 2/3 от суммы внутренних поступлений в бюджет. Оставшаяся сумма аккумулируется за счет взимания платы за услуги муниципальных служб: школ, детских садов, музеев, спортивных сооружений, а также аренды.

По сравнению с большинством развитых европейских государств, во Франции в расходах местных бюджетов значительно более высоким (больше трети) является уровень затрат на администрацию, полицию, судопроизводство, пожарную охрану. Второе место принадлежит расходам на дорожное строи-

тельство и транспортное хозяйство (12%). Далее следует здравоохранение, а также расходы на содержание муниципальных и государственных предприятий – от 6 до 11%.

Что касается внешних поступлений, то они идут главным образом в виде дотаций и государственных субсидий, доля которых во Франции особенно велика.

Созданные в 1791 г. *департаменты* являются менее самостоятельными, чем коммуны. Функция департаментов заключена в проведении государственной политики в системе местного управления. Статус местной общности департамент получает в 1871 г. Функции исполнительного органа здесь выполняет не назначаемый правительством префект, как это было раньше, а избираемый Генеральным советом департамента председатель этого совета. Основными задачами департамента являются пространственное планирование и социальная поддержка. Посредством высокого экономического потенциала департамента поддерживается уровень централизации в системе государственного управления территориями. При малых размерах и высокой дробности коммун (а их во Франции – 36 700, в ФРГ, к примеру, до объединения их было всего 8 500) четверть всех капитальных расходов департаментов идет на дотации коммунам.

Генеральный совет как высший орган управления департамента набирается на 6 лет и обновляется наполовину каждые 3 года. Представленный в Генеральном совете департамента префект как делегат правительства имеет право оспаривать решения Генерального совета в административном трибунале. Основу полномочий департамента во Франции составляют, в основном, содействие местным органам власти в сфере торговли и промышленности, культуры, дорожной сети и социальной помощи.

Основными статьями доходов департамента являются прямые и косвенные налоги, выплаты по целевым государственным программам, земельная рента и т. д.

В соответствии с п. 1 ст. 59 Конституции Франции статус местных коллективов имеют *регионы*. Регионом является территориальный коллектив, руководителем которого – председатель регионального совета – является представителем высшей исполнительной власти в стране. К компетенции региона относится «содействие экономическому, социальному, санитарному, культурному и научному развитию региона и обустройству его территории, а также обеспечение и сохранение своей самобытности».

Основу деятельности регионов составляет план, призванный поддерживать инфраструктуру регионального хозяйства на основе обеспечения условий для здоровой конкуренции и участия в проектах оказания помощи предприятиям.

Регион управляется региональным советом, избираемым на 6 лет. Региональный совет избирается всеобщим тайным голосованием. Он располагает собственным бюджетом и имеет статус самостоятельного субъекта. К основным полномочиям регионального совета относятся:

- установление законодательной зависимости между государственным планом государственных инвестиций и региональными планами;
- реализация государственных программ по таким отраслям, как образование, транспорт, культура и т. д.;
- благоустройство территорий [3, 5, 11].

2.2 Система государственного управления России

Россия является федеративным демократическим правовым государством с республиканской формой правления [9]. В основу системы государственного управления России, как и любой другой демократической страны, положено два принципа: принцип разделения властей (как по вертикали, так и по горизонтали) и принцип комплементарности, предполагающий точное соответствие всех элементов системы государственного управления друг другу, равномерное распределение функций не только сверху, но и снизу. Используя эти основания, можно построить таблицу распределения основных институтов государственной и муниципальной власти по ветвям и уровням (табл. 2.1) [7, 9, 16, 17].

Таблица 2.1 – Распределение основных институтов государственной и муниципальной власти по ветвям и уровням

Ветви, уровни	Законодательная	Исполнительная	Судебная
Федеральный	Федеральное собрание	Правительство	Конституционный суд, Верховный суд
Региональный	Парламент республики, законодательное собрание субъекта РФ	Президент республики, губернатор, глава правительства	Верховный республиканский суд, областной суд, краевой суд

Ветви, уровни	Законодательная	Исполнительная	Судебная
Муниципальный	Совет муниципального района, совет поселения, совет городского округа, совет района в городе	Глава муниципального образования, глава местной администрации	Районный (городской) суд, мировой судья

Система государственного управления в РФ имеет некоторые особенности, существенно отличающие ее от других государств. По форме правления Россия является президентской республикой. Президент РФ является главой государства, выступая гарантом Конституции, прав и свобод человека и гражданина. Президентом РФ может быть избран гражданин РФ не моложе 35 лет, постоянно проживающий в России не менее 10 лет.

Президент Российской Федерации по ст. 83 Конституции РФ:

- назначает с согласия Государственной Думы Председателя Правительства Российской Федерации;
- имеет право председательствовать на заседаниях Правительства Российской Федерации;
- принимает решение об отставке Правительства Российской Федерации;
- представляет Государственной Думе кандидатуру для назначения на должность Председателя Центрального банка Российской Федерации;
- ставит перед Государственной Думой вопрос об освобождении от должности Председателя Центрального банка Российской Федерации;
- по предложению Председателя Правительства Российской Федерации назначает на должность и освобождает от должности заместителей Председателя Правительства Российской Федерации, федеральных министров;
- представляет Совету Федерации кандидатуры для назначения на должность судей Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации; назначает судей других федеральных судов;

- представляет Совету Федерации кандидатуры для назначения на должность Генерального прокурора Российской Федерации и заместителей Генерального прокурора Российской Федерации;
- вносит в Совет Федерации предложения об освобождении от должности Генерального прокурора Российской Федерации и заместителей Генерального прокурора Российской Федерации;
- назначает на должность и освобождает от должности прокуроров субъектов Российской Федерации, а также иных прокуроров, кроме прокуроров городов, районов и приравненных к ним прокуроров;
- назначает и освобождает представителей Российской Федерации в Совете Федерации;
- формирует и возглавляет Совет Безопасности Российской Федерации, статус которого определяется *федеральным законом*;
- утверждает *военную доктрину* Российской Федерации;
- формирует Администрацию Президента Российской Федерации;
- назначает и освобождает полномочных представителей Президента Российской Федерации;
- назначает и освобождает высшее командование Вооруженных Сил Российской Федерации;
- назначает и отзывает после консультаций с соответствующими комитетами или комиссиями палат Федерального Собрания дипломатических представителей Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях [9].

Считается, что Россия является классической президентской республикой, но есть существенные особенности в президентском статусе:

- во-первых, в отличие от своего американского коллеги Президент России не является главой исполнительной власти, выступая скорее гарантом разделения властей и играя роль координатора в их отношениях;
- во-вторых, в отличие от своего французского коллеги Президент России наделен куда меньшей зависимостью от соотношения политических сил в парламенте, а также более значительным влиянием на процедуру избрания премьер-министра;
- в-третьих, в отличие от целого ряда своих европейских коллег Президент России не связан обязательствами ни с одной из партий, поддер-

живающих его на выборах, опираясь прежде всего на свой аппарат, подбираемый на чисто профессиональной основе [3, 4].

Особая роль в связи с последним обстоятельством отводится администрации Президента, отвечающей за подготовку и реализацию практически всех президентских решений. Структура администрации главы российского государства весьма подвижна и слабо структурирована. Ее усилия сосредоточены главным образом на взаимодействии с ветвями власти, иностранными партнерами, средствами массовой информации, а также с крупными товаропроизводителями и финансово-промышленными компаниями как внутри страны, так и за рубежом.

Самостоятельными подразделениями Администрации Президента РФ являются Главное территориальное управление Президента РФ, Главное управление внутренней политики Президента РФ, Главное контрольное управление Президента РФ, Главное государственно-правовое управление Президента РФ и пр. С мая 2000 г. значительно возросла роль представителей Президента РФ в регионах, после того как были созданы сначала семь, а затем девять федеральных округов, возглавляемых непосредственными заместителями главы государства в регионах. В связи с этим значительно усложнилась схема взаимодействия между представителями Президента и региональной элитой, в определенной мере почувствовавшей некоторое снижение своего влияния в регионе.

Еще одним институтом, представляющим президентскую власть на федеральном уровне, является Совет Безопасности, возглавляемый секретарем Совета, непосредственно назначаемым Президентом. В сферу полномочий Совета Безопасности входит подготовка решений по ключевым проблемам безопасности страны, ее независимости, борьбы с терроризмом и пр.

Законодательная власть в Российской Федерации представлена **Федеральным Собранием**, состоящим из двух палат: верхней – *Совета Федерации*, и нижней – *Государственной Думы*. *Совет Федерации* включает в себя по два представителя от субъекта Федерации, делегируемых от исполнительной и законодательной власти [9]. До 2001 г. в Совет Федерации входили президенты республик (губернаторы) и председатели законодательных собраний регионов. В настоящее время в этот орган власти входят представители от территорий, осуществляющие свою деятельность на постоянной основе. Представитель от законодательного органа власти субъекта Федерации избирается законодательным органом власти субъекта Федерации на весь период полномочий этого органа [17]. Представитель в Совете Федерации от исполнительной власти назна-

чается высшим должностным лицом субъекта Федерации на срок его полномочий [17]. Реформирование Совета Федерации было вызвано тем, что высшие должностные лица субъекта Федерации, будучи занятыми в работе законодательного органа государственной власти, были вынуждены отвлекаться от своих непосредственных обязанностей, существенно ослабляя влияние государства в регионах.

К ведению Совета Федерации относятся:

- а) утверждение изменения границ между субъектами Российской Федерации;
- б) утверждение указа Президента Российской Федерации о введении военного положения;
- в) утверждение указа Президента Российской Федерации о введении чрезвычайного положения;
- г) решение вопроса о возможности использования Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации;
- д) назначение выборов Президента Российской Федерации;
- е) отрешение Президента Российской Федерации от должности;
- ж) назначение на должность судей Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации;
- з) назначение на должность и освобождение от должности Генерального прокурора Российской Федерации и заместителей Генерального прокурора Российской Федерации;
- и) назначение на должность и освобождение от должности заместителя Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов [9].

Компенсировать негативные последствия, связанные с уходом высших должностных лиц регионов из Совета Федерации, был призван вновь созданный в 2000 г. орган – *Государственный совет*. Государственный совет стал постоянно действующим совещательным органом при Президенте РФ, в сферу полномочий которого входит координация федеральной политики в регионах, формирование перспективных направлений развития общества и государства в современных условиях. Государственный совет является совещательным органом, содействующим реализации полномочий главы государства по вопросам обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти. Персональный состав Президиума Государственного совета, состоящий из девяти глав исполнительной власти субъектов Федерации,

представляющих федеральные округа, определяется Президентом, периодически обновляется, сохраняя преемственность и единые принципы работы.

Государственная Дума формируется в ходе специальных выборов на основе мажоритарной и пропорциональной избирательных систем (с 2016 г.):

К ведению Государственной Думы относятся:

- а) дача согласия Президенту Российской Федерации на назначение Председателя Правительства Российской Федерации;
- б) решение вопроса о доверии Правительству Российской Федерации;
- в) заслушивание ежегодных отчетов Правительства Российской Федерации о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой;
- г) назначение на должность и освобождение от должности Председателя Центрального банка Российской Федерации;
- д) назначение на должность и освобождение от должности Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов;
- е) назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека, действующего в соответствии с *федеральным конституционным законом*;
- ж) объявление амнистии;
- з) выдвижение обвинения против Президента Российской Федерации для отрешения его от должности [9].

Механизм работы Федерального Собрания таков. Субъект законодательной инициативы разрабатывает законопроект и вносит его на рассмотрение в Государственную Думу. Отдельные вопросы, связанные с введением или отменой налогов, выпуском государственных займов, изменением финансовых обязательств государства, могут быть внесены только при наличии заключения Правительства РФ. При голосовании за него большинством голосов от общего числа депутатов нижней палаты законопроект в течение пяти дней передается на рассмотрение Совета Федерации, где он может быть поддержан большинством голосов либо отклонен. В случае отклонения законопроекта верхней палатой создается согласительная комиссия из представителей обеих палат для преодоления возникших противоречий. После чего законопроект возвращается на повторное рассмотрение в Государственную Думу. Государственная Дума может провести закон и без поддержки Совета Федерации, если при повторном голосовании этот законопроект поддержит не менее двух третей от общего числа депутатов нижней палаты. Принятый федеральный закон в течение пяти

дней направляется Президенту РФ для подписания и обнародования. Если глава государства в течение четырнадцати дней с момента поступления документа отклонит его, то обе палаты Федерального Собрания в установленном порядке вновь рассмотрят закон. Право президентского вето будет отклонено, если в поддержку ранее принятой редакции закона проголосует не менее двух третей голосов от общего числа членов Совета Федерации. После этого Президент РФ обязан подписать закон, который тут же должен быть опубликован, после чего вступает в законную силу.

Законодательные органы власти в субъектах Федерации представляют, как правило, однопалатный парламент, осуществляющий законотворческую деятельность в соответствии со своими полномочиями определенными законом. Значительную часть своих полномочий представительные органы власти субъектов Федерации осуществляют в режиме совместного ведения с государством. В то же время, как гласит ст. 73 Конституции РФ, «вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти». Это положение Конституции по сути делегирует субъектам Федерации значительные полномочия в сфере законотворчества при условии, что издаваемые субъектами РФ правовые акты не будут противоречить федеральному законодательству.

Учрежденные на уровне местного самоуправления муниципала советы (горсоветы, поселенческие советы, районные советы и пр.) действуют в правовом поле, очерченном прежде всего законодателями субъекта Федерации, в рамках исполнения определенной части консолидированного бюджета.

Исполнительная и судебная власть

Исполнительную власть РФ возглавляет Правительство РФ. Структура правительства в России в последние годы периодически пересматривалась при неизменном наличии ряда ключевых фигур, представленных должностями Председателя Правительства, его заместителей и федеральных министров. Председатель Правительства РФ назначается Президентом РФ с согласия Государственной Думы. Если кандидатура премьер-министра, представленная Президентом, трижды будет отклонена нижней палатой, то глава государства волен распустить Думу и назначить новые выборы. В сферу полномочий Правительства РФ входят:

- разработка и представление Государственной Думе бюджета страны;

- проведение единой в стране экономической, культурной и социальной политики;
- управление федеральной собственностью;
- меры по обеспечению оборонной политики, внутренней и внешней безопасности, законности и пр. [9].

В состав Правительства РФ входят федеральные министерства, государственные комитеты, федеральные службы, комиссии, агентства, органы надзора. Изнутри каждая категория правительственных органов регулируется своим положением в рамках выделенного бюджетом лимита расходов. Основными внутриорганизационными звеньями органов исполнительной власти являются департаменты, управления, отделы, комиссии.

Работа правительственных ведомств строится главным образом по функциональному признаку и охватывает четыре основных блока:

1. Экономический – охватывает основные направления в развитии национальной экономики, группирующиеся вокруг базовых отраслей: топливно-энергетический комплекс, строительство и жилищная политика, промышленность, финансы, транспорт и др.
2. Административно-политический – обеспечивает оптимальные внутренние и внешние условия развития государства, удовлетворяя интересы граждан в безопасности, защите собственных прав и т. д.
3. Социальный – предполагает разработку специальной политики государства в удовлетворении социальных потребностей людей (образование, здравоохранение, социальная защита, труд, культура и др.), ориентированной на сохранение стабильности в обществе на принципах справедливости и приоритета общечеловеческих ценностей.
4. Контрольный – представляет перечень существующих в рамках правительственного аппарата контрольных органов, ответственных за адекватное проведение правительственной политики в регионах, а также за координацию между хозяйствующими субъектами на территории. Специализированную функцию контроля в сфере исполнительной власти осуществляют специальные департаменты и отделы федеральных министерств, а также надзоры и комиссии [1, 3, 4].

Судебная власть в России, как гласит ст. 118 Конституции РФ, осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. Федеральный уровень судебной системы представляет **Верховный Суд РФ**, являющийся высшим судебным органом по гражд-

данским, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам общей юрисдикции. Каждый судья Верховного Суда назначается Советом Федерации по представлению Президента РФ. Лишить полномочий судью возможно только на основании решения квалификационной коллегии, образуемой представителями Верховного и региональных судов. В Верховном Суде РФ действует Судебный департамент, в полномочия которого входят функции по обеспечению деятельности всей вертикали судебной системы.

На уровне регионов действуют верховные суды республик, краев и областей, автономных округов, а также городов федерального значения, выступающих вышестоящей инстанцией для районных судов, рассматривающих дела в качестве судов первой или второй инстанций, в порядке надзора и по вновь открывшимся обстоятельствам.

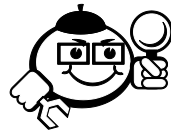
Высшим судебным органом по разрешению экономических споров и иных дел, рассматриваемых арбитражными судами, является также **Верховный Суд РФ (ранее был отдельный Высший Арбитражный Суд)**, представленный также на всех региональных уровнях. Определенную помощь арбитражным судам на региональном уровне способны оказывать *третейские суды*, образуемые в досудебном порядке лицами, спровоцировавшими экономический спор [16].

В 1999 г. в РФ насчитывалось 15,6 судей на 148 млн чел. населения России (один судья приходится на 9,5 тыс. чел., тогда как во Франции на 6, в ФРГ – на 4, в Англии – на 3 тыс.).

По мнению Председателя Верховного Суда РФ В. М. Лебедева, необходимо увеличение штатной численности судей до 35,7 тыс., что позволило бы снизить служебную нагрузку судей. С этой целью в России начал действовать институт *мировых судей*, которые должны рассматривать до 20% уголовных и 60% гражданских дел.

Мировые судьи являются судьями общей юрисдикции, рассматривающими гражданские, административные и уголовные дела в качестве суда первой инстанции. Мировой судья назначается законодательным органом субъекта Федерации или избирается населением судебного участка сроком на 5 лет. Вышестоящей инстанцией по отношению к мировым судьям является сеть *районных судов*, рассматривающих дела в качестве суда первой и второй инстанций.

Особое место в судебной системе России занимает Конституционный Суд, дающий заключение о соответствии законов, решений, договоров высшему Основному закону страны.



..... Пример

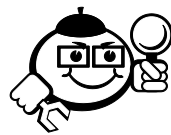
В Чехии в судебном порядке даже рассматривался вопрос о принадлежности Конституционного Суда действующей в стране судебной системе, поскольку инициаторы этого иска отводили суду место за пределами традиционных ветвей власти, подчеркивая его особую роль в системе государственного управления.

.....

Доводом в пользу включения Конституционного Суда в судебную систему является его статус как высшей судебной инстанции, рассматривающей наиболее сложные и общественно значимые дела, не проясненные на низших уровнях судебной системы. В качестве аргумента против включения данного института в судебную систему подчеркивается особое положение Конституционного Суда, находящегося вне ветвей власти.

Неотъемлемым элементом судебной системы в РФ является прокуратура, отвечающая за точное и единообразное исполнение законов всеми юридическими и физическими лицами в стране, а также осуществляющая общий надзор за деятельностью правоохранительных органов, учреждений и должностных лиц.

Некоторое ограничение действия принципа разделения властей (ст. 25 Федерального закона № 131 от 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» «Сход граждан») является примечательным признаком не только муниципального уровня власти.



..... Пример

К примеру, в Великобритании даже министры короны являются членами законодательного органа, а лорд-канцлер, председательствуя в одной из палат законодательного органа, вправе возглавлять судебную систему.

.....

Однако это исключение отнюдь не способствует нейтрализации демократических принципов в функционировании высших эшелонов государственной власти одной из наиболее развитых стран мира [3].

2.3 Административно-территориальное устройство

Территориальное образование является ключевым предметом системы государственного управления. Оно пространственно локализуется в разрезе сложившегося административно-территориального устройства страны. В зависимости от объема территории, ее географических и культурно-исторических особенностей территориальное образование может быть разделено на уровни: государство, регионы (провинции) и населенные пункты (территориальные поселения).

В соответствии с принципом комплементарности, который предполагает недопущение дефицита легитимной власти по всей территории страны, а также с целью рационализации распределения бюджетных средств, воспрепятствования бесконтрольности и произволу в их распределении мировая цивилизация сформировала две основные стратегии территориального управления: государственное управление и местное самоуправление. Практика реализации каждой из стран воплотилась в определении отдельных единиц административного деления государства, в которых сконцентрировались органы государственной и муниципальной власти, являющиеся проводниками утвержденных стратегий.

До революции высшей единицей административного деления в России была *губерния*, сформировавшаяся в XVIII в. в ходе петровских реформ. В 1708 г. страна была разделена на семь губерний. Они были призваны стать передаточным звеном между уездами и центральными учреждениями в Москве.

Усиление местной власти осуществлялось по мере расширения границ Российской империи: уже к началу правления Екатерины II в России происходит резкое увеличение числа губерний до 40 единиц, а к концу – до 51. В губернии выделяются *уезды* или *округа*, взявшие на себя функции проведения государственной власти на территории и возглавлявшиеся капитаном-исправником, избирающимся местным дворянским собранием. В каждой губернии насчитывалось до 12–15 уездов. В вышедшем в 1775 г. «Учреждении для управления губерниями в Российской империи» подчеркивалась необходимость децентрализации власти в России, вызванная общностью границ губерний и нерациональностью централизованного управления. Не принимались во внимание национальные принципы, компактное проживание национальности на определенной территории.

К началу XX в. число уровней государственного управления увеличивается на единицу. Самой низкой единицей власти на местах после губернии и уезда становится *волость*. Однако в XVII в. она потеряет свое значение, обре-

тя его вновь только к концу XVIII – XIX в., став по положению реформы 1861 г. единицей сословного крестьянского управления. Несмотря на это, ее самостоятельность была потеряна вместе с введением в 1889 г. института земских участковых начальников.

В результате проведения в 1890 г. реформы в 34 губерниях устанавливаются земские органы управления. Институт *земства* заменил в деревнях ростки крестьянского самоуправления после отмены крепостного права. На них возлагалась реализация следующих функций: заведование капиталами, имуществом и деньгами земства; содержание земских зданий и путей сообщения; меры по обеспечению «народного продовольствия»; мероприятия по благотворительности; взаимное земское страхование имущества; попечение о развитии местной торговли и промышленности; санитарные меры; участие в хозяйственных отношениях в области здравоохранения и образования.

В ходе реформы около 200 крупных сел были преобразованы в города. Главой административно-полицейской власти в уездном городе был *городничий*, назначавшийся Сенатом. Судопроизводство в городах осуществлялось *губернским магистратом*. Судопроизводство было сословным: для каждого сословия был образован свой собственный орган, отправлявший правосудие.

К началу XX в. в России насчитывалось 8 генерал-губернаторств, 78 губерний, 18 областей, 4 градоначальства, 2 военных губернаторства (Николаев и Кронштадт), а также округа, уезды, волости и станы. В послереволюционный период в территориальном делении России происходят существенные изменения. К началу советского периода в развитии России сложились следующие административно-территориальные единицы: губернии, края, области, округа, города, поселки, уезды, волости и районы [6]. В течение 1929–1930 гг. губернии, уезды и волости были полностью ликвидированы. На их месте была создана совершенно новая система административно-территориального деления, в основу которой положены национальный и экономический признаки. В соответствии с этими критериями в России на муниципальном уровне были созданы следующие административно-территориальные единицы: города, поселки, станицы, районы, села, сельские округа (сельсоветы).

Административно-территориальными единицами, обретшими в результате проведенных в период с 1991 по 1997 г. государственных реформ статус самостоятельных и полноправных субъектов, стали *территориальные образования (поселения)* – исторически и пространственно сформировавшиеся общности людей, населяющие определенную территорию и формирующие схожие геопо-

литические ориентации. Территориальные образования в России формируются в пределах административно-территориального деления страны, предполагающего последовательное разделение территории государства на зоны административной ответственности [3, 5, 6].

С принятием Конституции РФ в 1993 г. территория страны была разделена на 89 регионов – субъектов Федерации. Среди них – республики, края, области, автономные округа, два города федерального значения и одна автономная область. Таким образом, на 1 января 1999 г. в состав РФ вошли 21 республика, 6 краев, 49 областей, 1 автономная область, 2 города федерального значения, 10 автономных округов, 1 867 районов, 1 091 городов, 329 городских районов (округов), 1 922 поселка городского типа, 24 444 сельские администрации (включая сельсоветы, волости, сельские округа и органы самоуправления). Примечательной особенностью административно-территориального устройства России на рубеже веков стало то, что девять из десяти автономных округов входили в более крупные территориальные образования. Сейчас в РФ 85 регионов – субъектов Федерации [9].

Существующее в настоящее время в РФ административно-территориальное деление сформировалось на базе прежних территориальных полномочий местных советов. *Административно-территориальной единицей* следует называть часть территории субъекта Федерации, имеющую собственное наименование, располагающую определенными границами и выделяемую с целью решения вопросов государственного и местного значения. Среди наиболее характерных для современной России административно-территориальных единиц можно выделить следующие [3, 4].

1. Регион (область, губерния, край, республика, субъект Федерации) – территориальное поселение, статус которого в качестве самостоятельного субъекта определен действующей Конституцией РФ, наделенное широкими экономическими и политическими правами. Выделяется как по этническому (республика), так и по территориальному признаку (область, край). Регион является ретранслятором государственной политики с учетом местных интересов и традиций. В соответствии с Конституцией страны республики имеют свою конституцию и законодательство, тогда как край, область, город федерального значения, автономная область и автономный округ имеют свои уставы вместе с собственным законодательством.

2. Внутриобластной район (уезд) – административно-территориальная единица, образованная из совокупности малонаселенных пунктов, принимаю-

щая на себя функции хозяйственного и политического управления территорией. Является промежуточным территориальным звеном между регионом и территориальным поселением (городом, селом, поселком). Район служит узловым звеном в системе управления на местах, где концентрируется необходимая социальная и инженерная инфраструктура, обеспечивающая входящие в район поселения. Предполагает обязательное наличие районного центра – территориального поселения, осуществляющего функции административного центра территории района. Районный центр ответствен за осуществление текущей управленческой деятельности на подведомственной территории.

3. Город – территориальное поселение урбанизированного типа с центральной системой жизнеобеспечения, глубоким общественным разделением труда и высокой степенью ресурсного потребления. Исторически складывался как орган местного самоуправления на территории автономных поселений граждан, занимающихся несельскохозяйственными видами деятельности и располагающих особым статусом члена единой социальной общности. Выделяются крупнейшие, крупные, средние и малые города. Кроме того, особое значение для определения статуса городской территории приобрела дифференциация городов на столичные города, областные центры, города районного подчинения, поселки городского типа и пр.

4. Округ – выделяемая внутри городской системы управления административно-территориальная единица, отвечающая за территориальную реализацию разрабатываемых функциональных проектов и программ и контролируемая главой городского самоуправления. Как правило, округа являются подразделениями муниципальной власти и не располагают статусом самоуправляемой общности. В городе Москва управление округом представлено институтом префектуры, являющейся составной частью городского административного аппарата.

5. Внутригородской район – территориальная единица в пространстве города, выделенная в соответствии с устоявшимися в советский период принципами административного управления, предполагающими разделение городской власти по административным районам. К примеру, в городе Москва уровню городских районов соответствует звено *управ*, обретающих в городе федерального значения статус низового муниципального образования. Выделение субгородского районного уровня способствует приближению населения к власти в крупных городах и рационализации системы управления на территории.

6. Село (деревня, хутор, станица) – поселение, расположенное в неурбанизированной зоне, отличающееся высокой степенью общности ее жителей, неизменным присутствием в подавляющем большинстве дворов натурального хозяйства, а также господством сельскохозяйственных видов занятости. Особенностью неурбанизированной зоны является отсутствие комплексной централизованной системы энерговодоснабжения, канализации, уборки мусора, специализированного обслуживания объектов жизнеобеспечения и пр. Выделяют несельскохозяйственные и сельскохозяйственные сельские поселения. В несельскохозяйственных селах большой процент занятости приходится на такие отрасли, как промышленность, транспорт, лесное хозяйство, отхожие промыслы, курортно-санаторное обслуживание и др.

В каждой из представленных выше административно-территориальных единиц реализуется один из возможных вариантов государственного или муниципального управления, закрепляющий за каждой административно-территориальной единицей собственный круг полномочий. Государственное управление концентрируется прежде всего на федеральном уровне, обеспечивая целостность государства и его воспроизводство. Кроме того, в соответствии с принципом комплементарности государство в разрезе всех территориальных уровней через уполномоченные федеральные институты осуществляет защиту своих прав на местном уровне и общую координацию действий местных органов власти в решении вопросов регионального значения. Не вошедшие в сферу компетенции государственных органов власти полномочия переходят местным органам власти, представленным на уровнях субъекта Федерации и местного самоуправления.

Как можно было видеть ранее, реальные *полномочия* субъекта Федерации задаются прежде всего через *предметы ведения, подкрепленные утвержденными за субъектом правами собственности и источниками доходов*. Субъект федерации вправе на своей территории определять административно-территориальное устройство, параметры регионального и муниципальных бюджетов, а также сферы административного контроля.

Внутри субъекта РФ самоуправляющиеся административно-территориальные единицы называются муниципальными образованиями.



.....
Сейчас существует 7 типов муниципальных образований:

1) *сельское поселение* – один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (поселков, сел,

станции, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и других сельских населенных пунктов), в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления;

2) **городское поселение** – город или поселок, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления;

3) **муниципальный район** – несколько поселений или поселений и межселенных территорий, объединенных общей территорией, в границах которой местное самоуправление осуществляется в целях решения вопросов местного значения межпоселенческого характера населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации;

4) **городской округ** – городское поселение, которое не входит в состав муниципального района и органы местного самоуправления которого осуществляют полномочия по решению установленных настоящим Федеральным законом вопросов местного значения поселения и вопросов местного значения муниципального района, а также могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации;

5) **городской округ с внутригородским делением** – городской округ, в котором в соответствии с законом субъекта Российской Федерации образованы внутригородские районы как внутригородские муниципальные образования;

б) **внутригородской район** – внутригородское муниципальное образование на части территории городского округа с внутригородским делением, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления. Критерии для деления городских округов с внутригородским делением на внутригородские районы устанавливаются законами субъекта Российской Федерации;

Федерации и уставом городского округа с внутригородским делением;

*7) **внутригородская территория (внутригородское муниципальное образование) города федерального значения** – часть территории города федерального значения, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления [7].*

.....

2.4 Государственная политика

Реализация целей и задач государства осуществляется через разработку и реализацию государственной (общественной) политики.

.....



***Государственная политика (общественная политика)** – совокупность целей, задач, приоритетов, принципов, стратегических программ и плановых мероприятий, которые разрабатываются и реализуются органами государственной власти с привлечением институтов гражданского общества. Это целенаправленная деятельность органов государственной власти по решению общественных проблем, достижению и реализации общезначимых целей развития всего общества или его отдельных сфер.*

.....

Она является средством, позволяющим государству достичь определенных целей в конкретной области, используя правовые, экономические, административные и иные методы и средства воздействия, опираясь на ресурсы, имеющиеся в его распоряжении [1, 3, 4].

В конечном счете **государственная политика** представляет собой общий план действий политико-административных органов власти и управления, направленный на решение важных, влияющих на жизнь граждан общественных проблем, и включает в себя такие элементы, как:

- определение целей и приоритетов развития общества;
- разработка и планирование политической стратегии;
- анализ и оценка альтернативных программ и политик в соответствии с выгодами и затратами;

- обсуждение и консультирование с различными политическими и социальными группами;
- выбор и принятие государственных решений;
- мониторинг и оценка результатов выполнения и т. д.

Как одна из форм общественной деятельности государственная политика имеет свои особенности и характерные черты.

Во-первых, это целенаправленные действия государственных институтов по решению крупных общественных задач на основе согласования интересов и потребностей различных социальных групп и слоев населения. Следовательно, работа этих структур должна отражать общенациональные интересы и носить публичный характер.

Во-вторых, это комплекс согласованных действий и мероприятий, которые осуществляются в конкретных исторических условиях и данной внешней среде с целью мобилизации общественных и государственных ресурсов, в осуществлении которых участвуют как государственные, так и гражданские институты для решения поставленных задач и целей.

В-третьих, государственная политика, как правило, основывается на системе законодательства, однако она должна опираться не только на правовые, но и на моральные и исторические основы жизнедеятельности общества, важно учитывать национальные традиции и особенности государственной службы.

В-четвертых, результаты и последствия государственной политики оказывают влияние на различные области общественной жизни и могут иметь как положительный, так и отрицательный эффект, особенно если речь идет о социальных инновациях.



Кроме того, исторический опыт свидетельствует, что никогда не удастся полностью просчитать все последствия вмешательства в социальную и природную среду со стороны государства – как по причине ограниченности человеческих знаний, так и вследствие отсутствия жестко детерминированных процессов в общественных отношениях и поведении самого человека.

В-пятых, государственная политика охватывает все основные сферы жизнедеятельности общества, поэтому при ее анализе и разработке требуется междисциплинарный, комплексный подход с использованием современных дости-

жений социологии, экономики, менеджмента, психологии и политологии, а также передового опыта и практики различных стран.



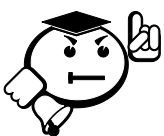
.....

Процесс развития государственной политики включает четыре основных этапа, представляющих своеобразный «политический цикл», состоящий из нескольких последовательных и логических действий.

- 1-й этап – определение общественных проблем и целей политики (инициирование политики).
 - 2-й этап – разработка и легитимация государственной политики (формирование политики).
 - 3-й этап – выполнение и мониторинг государственной политики (выполнение политики).
 - 4-й этап – оценка и регулирование государственной политики (оценка политики).
-

С точки зрения взаимного влияния общественных проблем и действий государственных органов власти мы можем выделить следующую цепочку взаимосвязей: на первом этапе «проблемы общества – государство»; на втором этапе «государство – политическая стратегия»; на третьем этапе «государство – решение проблем»; на заключительном этапе «анализ проблем – действия государства».

Любая государственная политика реализуема в определенных условиях и при использовании адекватных ей средств. Набор средств реализации государственной политики может быть достаточно широк: от многообразных форм собственности, рыночной экономики до образования и воспитания. Здесь важно все, что касается человека, его развития и самоосуществления. В средствах реализации государственной политики не может быть мелочей, отклонений от центральной идеи, безразличия и инертности. Государственная политика непременно выходит на человека, затрагивает его интересы и должна способствовать удовлетворению его потребностей.



.....

В числе *условий* реализации государственной политики можно выделить следующие:

- **государственно-правовые** (состоящие в создании согласованного, в достаточной мере идентичного, структурного

и правового пространства страны, позволяющего максимально использовать сложившиеся (доступные) технологии экономической, социальной и иной деятельности со своей специализацией и кооперацией);

- **социально-психологические** (включающие в себя осознание новых жизненных ориентиров, уход от иллюзий, ожиданий неизвестно откуда приходящей благодати и от всего того, что не соответствует реалиям жизни и не рождает созидательную энергию людей);
 - **деятельностно-практические** (когда решения, действия, операции, процедуры, поступки и т. п. вершатся в целях и в русле государственной политики, «продвигают» эту политику и наглядно раскрывают ее ценность для общества).
-

2.5 Государственное регулирование экономики

.....



Государственное регулирование развития экономики – это воздействие государства на деятельность хозяйствующих субъектов и рыночную конъюнктуру в целях обеспечения нормальных условий функционирования рыночного механизма [1, 8].

.....

Существуют негативные стороны рыночной экономики, которые могут служить объяснением причин *усиления роли государства в экономике*. Именно сглаживание, предотвращение отрицательных последствий действия рыночных регуляторов – цель экономической деятельности государства.

Исходя из вышеизложенного, можно определить следующие основные экономические функции государства:

- обеспечение правовой базы функционирования частного бизнеса;
- защита конкуренции. Господство монополий наносит вред всему обществу, поэтому антимонопольная деятельность и поддержание конкуренции становятся функциями государства;
- перераспределение доходов через систему прогрессивного налогообложения и систему трансфертных платежей (пенсии, пособия, компенсации и т. п.);

- финансирование фундаментальной науки и охрана окружающей среды;
- изменение структуры производства в целях корректировки распределения ресурсов;
- контроль и регулирование уровня занятости, цен, темпов экономического роста;
- финансирование производства или непосредственное производство общественных товаров и услуг.

Государственное влияние на экономику осуществляется по двум основным направлениям:

- через государственный сектор;
- посредством воздействия на функционирование частного сектора экономики с помощью разнообразных экономических инструментов (государственное регулирование экономики).

Государственное регулирование экономики в условиях рыночного хозяйства представляет собой *систему типовых мер* законодательного, исполнительного и контролирующего характера, осуществляемых правомочными государственными учреждениями и общественными организациями *в целях стабилизации* и приспособления существующей *социально-экономической системы* к изменяющимся условиям.

По объектам воздействия государственное регулирование экономики означает деятельность по регулированию трех взаимосвязанных частей производственного процесса: регулирование ресурсов, регулирование производства, регулирование финансов.

По уровням управления государственное регулирование сосредоточено на двух основных направлениях: федеральном и региональном уровнях.



.....

Общая стратегия государственного регулирования экономики базируется на следующих принципах:

- при прочих равных условиях предпочтение следует отдавать рыночным формам организации экономики. На практике это означает, что государство должно финансировать только те социально значимые отрасли, которые не привлекают частный бизнес (из-за малой прибыльности);
- государственное предпринимательство должно не конкурировать, а помогать развитию частного бизнеса. Игнори-

рование этого принципа способно привести к искусственному доминированию государственных предприятий над частными;

- государственная финансовая, кредитная и налоговая политика должна способствовать экономическому росту и социальной стабильности;
- государственное вмешательство в рыночные процессы более эффективно, если оно имеет рыночную форму;
- усиление государственного регулирования осуществляется в целях контроля общехозяйственных кризисов, а также процессов в сфере межгосударственных экономических отношений.

.....

Методы и цели государственного регулирования экономики.

К основным *целям государственного регулирования экономики* относятся:

- минимизация неизбежных негативных последствий рыночных процессов;
- создание финансовых, правовых и социальных предпосылок эффективного функционирования рыночной экономики;
- обеспечение социальной защиты тех групп рыночного общества, положение которых в конкретной экономической ситуации становится наиболее уязвимым.

Методы достижения этих целей подразделяются:

- на прямые (или дирижистские);
- косвенные (или экономические).

Прямые методы государственного регулирования экономики основываются на административно-правовых способах воздействия на деятельность тех или иных субъектов хозяйствования (меры запрета, разрешения, ограничения).

Косвенные регуляторы отличаются от дирижистских методов тем, что они не ограничивают свободу экономического выбора, а наоборот, дают дополнительные стимулы при принятии рыночного решения. Основная область их применения – вся экономическая среда. Косвенные методы регулирования предполагают использование средств и возможностей финансовой и кредитно-денежной систем страны.

Указанные методы взаимосвязаны.

Можно назвать следующие *средства (инструменты)* государственного регулирования экономики:

- административно-правовые инструменты;
- финансовая (налоговая) система;
- кредитно-денежная система государства;
- государственная собственность;
- государственный заказ.

Наряду с перечисленными инструментами государственного регулирования экономики, имеющими внутриэкономическую направленность, существует арсенал средств внешнеэкономического регулирования.

Практически все рычаги воздействия на процесс воспроизводства внутри страны оказывают существенное влияние на внешнеэкономические связи: изменение учетной ставки, налогообложения; новые льготы и субсидии на инвестиции в основной капитал и др.

2.6 Государственное управление социальной сферой

Российская Федерация в соответствии с Конституцией РФ является социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека [9].

По масштабам выполнения социальных функций государства подразделяются на патерналистские (возлагают на себя максимум социальных обязательств) и субсидиарные (ответственность за благосостояние делят с гражданами). В законодательстве ряда стран утверждается статус социального государства, требующий от органов власти проведения соответствующей социальной политики. Социальная ответственность делится между государством, бизнесом и гражданским обществом при определяющей роли государства. Финансирует социальную сферу прежде всего государство, взимая необходимые средства через налогообложение бизнеса и граждан. При этом социальные расходы рассматриваются не как непродуктивные вычеты из фонда накопления и прибыли предпринимателя, а как потенциальный источник роста. К решению социальных вопросов государство привлекает коммерческие и общественные организации, передавая им часть функций и при необходимости финансовые ресурсы.



.....
 Критериями для оценки степени социальности государства выступают:

- соблюдение прав на свободу человека;
 - гарантии в проведении государством последовательной социальной политики, ориентированной на человека и создание благоприятных условий для реального участия граждан в выработке и социальной экспертизе управленческих решений на всех уровнях власти;
 - обеспечение стандартов достойной жизни для большинства граждан;
 - адресная поддержка наиболее уязвимых групп населения;
 - соблюдение прав и гарантий, признающих и реализующих систему социального партнерства в качестве основного механизма достижения общественного согласия;
 - гарантии социальной ответственности;
 - соблюдение прав и гарантий, ориентированных на укрепление семьи, духовное, культурное, нравственное развитие граждан, на бережное отношение к наследию предков и преемственность поколений, сохранение самобытности национальных и исторических традиций [9].
-

Обязательства социального государства базируются на положениях Всеобщей декларации прав человека, других международных актах, получающих развитие в национальном законодательстве. Социальные государства Европы реализуют социал-демократическую модель развития. Она характеризуется широкой демократией, парламентаризмом, развитыми местным самоуправлением и гражданским обществом, социально ориентированной экономикой, эффективным государственным сектором и регулированием. Государственные решения принимаются после предварительной и обязательной экспертизы на предмет их социальных последствий. Межпарламентская ассамблея стран СНГ одобрила Хартию социальных прав граждан, которая включает обязательства государств в сфере обеспечения занятости; миграции; трудовых отношений; безопасности, гигиены производственной среды; охраны здоровья, семьи и материнства; социального обеспечения; быта; прав профсоюзов. Но Россия пока не готова ратифицировать Европейскую социальную хартию, которая гарантирует гражданам государств, входящих в Совет Европы, социальную стабильность, защиту прав, касающихся трудоустройства, здравоохранения, условий труда.

Социальная сфера жизни общества включает труд, здравоохранение, образование, науку, культуру, иные социальные отношения и удовлетворяет материальные, культурные, образовательные, медицинские и духовные потребности человека и гражданина. В экономической сфере блага создаются, в социальной они расходуются и потребляются. *Объектом* социального управления является все население, но осуществляется оно с помощью индивидуального подхода к классу, социальному слою, семье, человеку с учетом специфики потребностей каждого. Через рычаги социального управления государство воздействует на общественные отношения, связанные с использованием материальных и духовных благ, создает предпосылки для цивилизованного разрешения противоречий, неизбежных в этой жизненно важной сфере.



.....

Стратегическая цель социального управления состоит в сохранении нации, народа. Достижению данной цели не должны препятствовать ни национальные, ни религиозные, ни идеологические предрассудки. Она должна ограничиваться только экономическими возможностями, которые в немалой степени зависят и от социального благополучия. В этом и проявляется взаимосвязь между экономическим и социальным управлением.

.....

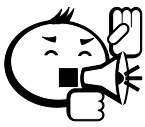
Концепция устойчивого развития к важнейшим составным частям национального капитала относит образование, науку, культуру. Приоритетное их развитие считается определяющим для экономического роста. Полномочия в области управления отраслями социальной сферы разделены между федеральными, региональными и муниципальными органами власти. Большинство вопросов развития отраслей социальной сферы решаются региональными и местными органами. Федеральные органы обосновывают направления государственной политики в конкретных отраслях, устанавливают порядок лицензирования деятельности по социальному обслуживанию, решают крупномасштабные и острые социальные проблемы.

Социальная политика реализуется при наличии сильной государственной власти (всех ее ветвей), общественных институтов согласования интересов субъектов социальных отношений, регулируемого рынка труда, устанавливающего цену рабочей силы. Основой социальной политики является предоставление всем гражданам равных возможностей обеспечения собственного благосостояния при минимальном участии государства, создание среднего класса в ка-

честве опоры общества с рыночной экономикой. Главным в социальном управлении являются не дотации в помощь бедным, а повышение производительности труда и доходов работающей части населения.

В основе типизации социальной политики лежат типы состояний общественной системы, соответственно выделяют [1]:

- 1) социальную политику в социально устойчивых обществах;
- 2) социальную политику в обществах, находящихся в системных кризисах;
- 3) социальную политику в обществах, находящихся в состоянии деформации;
- 4) социальную политику переходного периода.



.....

Мировой опыт государственного управления фиксирует две модели реализации социальной политики:

- 1) *сакрально-патерналистскую*, характеризующуюся полной ответственностью государства за все, что связано с социальной сферой, абсолютное исключение форм участия граждан;
 - 2) *либеральную*, представленную тремя вариантами – *социал-демократическим, корпоративным, собственно либеральным*.
-
-



.....

Государственная социальная политика – это составная часть внутренней политики государства по управлению общественными процессами и отношениями в социально-культурной сфере, направленная на обеспечение благополучия и всестороннее развитие его граждан и общества в целом.

.....

Она должна быть соотнесена с конкретно-историческими обстоятельствами, подкреплена финансовыми ресурсами и рассчитана на определенные этапные социальные результаты.

Выделяют следующие *принципы государственной политики в социальной сфере*:

- экономическая свобода человека и признание права предпринимателей, лиц наемного труда и их профсоюзов на тарифную автономию на

основе социального партнерства; доверие к регулирующей роли рынка;

- ответственность государства за развитие рыночной экономики, выработку законодательства, создание соответствующих условий для упорядочения течения экономической и социальной жизни; социальная справедливость и социальная солидарность общества;
- гендерное равенство;
- создание условий для поддержания приемлемого уровня благосостояния;
- гарантированность прожиточного минимума в виде минимальной заработной платы и минимальной пенсии;
- адресная поддержка за счет государственных средств слаботзащищенных групп населения;
- повышение обоснованности предоставляемых льгот, преимуществ, привилегий;
- социальная защищенность в экстремальных ситуациях;
- перенос центра тяжести по содержанию социальной сферы на местный уровень власти;
- открытость социальной политики, предоставление общественности результатов проводимых социальных преобразований;
- государственный и общественный контроль в социальной и других сферах; участие граждан в государственном управлении, общественной и государственной жизни.

Социальная политика реализуется государством в основных сферах социальных отношений: оплата, охрана, рынок труда, занятость и безработица; регулирование доходов населения; демография, семья, материнство и детство, молодежь; социальная защита; пенсионное обеспечение; социальное обслуживание; социальное страхование; образование, профессиональная переподготовка, повышение квалификации; наука; здравоохранение; обеспечение жильем, коммунальными и бытовыми услугами; культура; физическая культура, спорт, туризм; экологическая безопасность; защита социальных прав всех категорий граждан.

Соответственно этим сферам выделяют *направления* социальной политики:

- повышение уровня жизни населения;

- формирование эффективной системы социальной защиты;
- регулирование трудовых отношений, занятости и миграционных процессов;
- совершенствование пенсионной системы;
- совершенствование системы здравоохранения и социального страхования.

Основные задачи социальной политики государства:

- гармонизация общественных отношений, согласование интересов и потребностей отдельных групп населения с долговременными интересами общества, стабилизация общественно-политической системы;
- создание условий для повышения материального благосостояния граждан, формирование экономических стимулов для участия в общественном производстве, обеспечение равенства социальных возможностей для достижения нормального уровня жизни (обеспечение качества и доступности образования, медицинских услуг, жилья, повышение зарплат бюджетников и устойчивости пенсионной системы, эффективности сферы социальных услуг);
- обеспечение социальной защиты всех граждан и их основных гарантированных государством социально-экономических прав, в том числе поддержка малообеспеченных и слаботзащищенных групп населения;
- обеспечение рациональной занятости в обществе;
- снижение уровня криминализации в обществе;
- развитие отраслей социального комплекса, таких как образование, здравоохранение, наука, культура и т. д.;
- обеспечение экологической безопасности страны.

Социальная политика характеризуется множественностью целей и функций. В качестве *инструментов* социальной политики используются социальное законодательство, гарантии, социальные стандарты (минимальный потребительский бюджет; минимальный размер оплаты труда; минимальный размер пенсий, пособий, стипендий), потребительские бюджеты и другие рычаги.

Методами разработки и реализации социальной политики являются социальное целеполагание, социальное прогнозирование, социальное планирование, социальное программирование.

Социальное целеполагание – разработка и закрепление в практике государственного управления целевых социальных ориентиров. По сути, это формирование показателей намеченного развития социальной сферы государства на определенный период. Результат социального целеполагания на долгосрочную перспективу – долгосрочная стратегия социального развития. В среднесрочной перспективе – это разработка целевых социальных нормативов дохода и потребления (уровень оплаты труда, размер прожиточного минимума, обеспеченность граждан жильем и т. д.); в краткосрочной перспективе – это разработка экономически подкрепленного, гарантируемого государством уровня социального продвижения.

Социальное прогнозирование – деятельность государства по разработке прогнозов социально-экономического развития страны. Прогнозируются демографическая ситуация (уровень рождаемости, смертности, численность и половозрастная структура населения и т. д.), состояние миграционных процессов, уровень безработицы, среднедушевого дохода и др. Экономическое и социальное прогнозирование тесно взаимосвязаны. Социальное прогнозирование может быть отраслевым (здравоохранение, демография, культура), территориальным (федеральный и региональный уровни).

Продуктом деятельности государства по *социальному планированию* являются минимальные государственные социальные стандарты, плановые показатели отраслевого развития (с обязательным экономическим обоснованием). Основа государственного социального планирования – *социальное программирование* – выражается в разработке государственных целевых программ, например «Дети России» и т. д.

В периоды кризиса социальное управление выполняет прежде всего функции защиты населения, а также более справедливого распределения его бремени без ущерба для стимулирования трудовой и предпринимательской деятельности экономически активных граждан.

Важнейшим *механизмом* реализации государственной социальной политики является *социальная защита*.

2.7 Социальная защита населения



Социальная защита понимается как совокупность гарантированных государством мер, направленных на минимизацию влияния факторов, снижающих качество жизни граждан.

Это защита и от возможных нарушений прав, свобод личности, и от административного произвола, и от преступных посягательств на жизнь, здоровье, собственность, честь и достоинство человека, других вредоносных факторов. Согласно определению МОТ (Международной организации труда) социальная защита как комплекс мер включает:

- стимулирование стабильной, оплачиваемой трудовой деятельности;
- предотвращение и компенсацию части доходов в случае возникновения основных социальных рисков посредством социального страхования;
- предоставление социальной помощи уязвимым группам населения, не являющимся участниками системы социального страхования;
- доступ граждан к основным правам и услугам, таким как образование, медицинская помощь.

Мировой опыт свидетельствует, что наиболее эффективные и комплексные системы социальной защиты включают в себя: *обязательное социальное страхование, социальную помощь, пенсионное обеспечение, систему государственных пособий*. Основным источником финансирования и общим регулятором системы социальной защиты выступает государство. При недостатке средств имеющиеся ресурсы сосредоточиваются на первоочередных направлениях: обеспечение прожиточного минимума для всех нуждающихся, развитие социальной инфраструктуры, социальная адресная поддержка. Инструментами объективно обусловленной социальной политики становятся государственные гарантии, социальные стандарты, потребительские бюджеты и др.

Социальные гарантии обеспечиваются на законодательной основе, фиксирующей обязанности и ответственность государства перед гражданами и граждан перед государством, а также партнерством. Минимальные социальные гарантии образуют первый уровень системы социальных стандартов и предназначены для удовлетворения потребностей за счет бюджетов. Вторым уровнем являются стандарты, обеспечиваемые за счет собственных средств населения, а при их недостатке – за счет адресной социальной помощи. Социальные

гарантии обеспечиваются на законодательной основе, фиксирующей обязанности и ответственность как государства перед гражданами, так и граждан перед государством, а также на основе партнерства, согласия между властью и населением по вопросам потребления, накопления, оплаты и производительности труда.

Государственные *социальные стандарты* разрабатываются на единой правовой базе и на общих методических принципах. Основой служат законы о прожиточном минимуме, потребительском бюджете, минимальной оплате труда, рекомендации по определению потребительской корзины и другие нормативные акты. Органы власти субъектов РФ и местного самоуправления вправе устанавливать региональные и местные дополняющие социальные стандарты при условии их обеспечения за счет собственных средств.

Потребительские бюджеты фиксируют определенное количество материальных и духовных благ, которые можно приобрести за счет доходов. В их составе центральное место занимает прожиточный минимум, которым официально определяется черта бедности и обосновываются система адресной поддержки населения, минимальная оплата труда, пенсии и другие выплаты социального характера.

Все инструменты социальной политики должны в конечном счете поддерживать и повышать уровень жизни населения. Это целевая функция и одновременно сердцевина социальной политики.

В п. 2.8 и 2.9 будут рассмотрены отдельно некоторые отрасли социальной сферы.

2.8 Государственная политика в области труда и занятости

При рассмотрении данной темы нельзя не сказать о социальном партнерстве.



.....

*В самом общем виде **социальное партнерство** понимается как система взаимодействия главных агентов рынка труда, позволяющая наиболее эффективно учитывать основные интересы работников (и их представителей), работодателей (и их представителей) и государства при регулировании социально-трудовых отношений.*

.....

В современных условиях социальное партнерство выступает как способ согласования интересов различных групп при разрешении возникающих противоречий и предотвращении конфликтов в социально-трудовой сфере.

Таким образом, главная задача государственного регулирования социальных отношений состоит в том, чтобы содействовать социальной солидарности и социальной справедливости. Для решения этих задач парламенты (в том числе в России) принимают соответствующие законы: о порядке разрешения трудовых конфликтов (в том числе о забастовках), о создании трехсторонних комиссий, состоящих из представителей государства, профсоюзов (работников) и предпринимателей (работодателей), об установлении минимальных размеров оплаты труда, об оплачиваемых выходных днях и отпусках и т. д. Все эти нормы распространяются на все предприятия независимо от формы собственности. Законы, принятые парламентом, устанавливают справедливые пропорции уплаты налогов: с больших доходов уплачивают большие налоги, а низкие доходы освобождаются от налогообложения (в России с 2001 г. установлена единая ставка подоходного налога для всех – 13%, но действуют налоговые вычеты по данному налогу). Действуют законы о пенсиях, медицинском обслуживании, образовании и т. д., устанавливаются льготы для малообеспеченных и многодетных семей, инвалидов, ветеранов войны и труда и т. д. Парламент поощряет благотворительность, уменьшая налогооблагаемую базу на соответствующий размер, и т. д.

Трудовой кодекс РФ провозглашает следующие цели трудового законодательства:

- 1) установление государственных гарантий трудовых прав и свобод граждан;
- 2) создание благоприятных условий труда;
- 3) защита прав и интересов работников и работодателей. Кодекс содержит положения о социальном партнерстве ради достижения социального мира и дальнейшего эффективного социально-экономического развития.

Регулирование вопросов труда и связанных с ними отношений в России относится к компетенции Федеральной службы по труду и занятости, подведомственной Министерству здравоохранения и социального развития Российской Федерации. Федеральная служба по труду и занятости является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере труда, занятости и альтернативной гражданской службы, по

оказанию государственных услуг в сфере содействия занятости населения и защиты от безработицы, трудовой миграции и урегулирования коллективных трудовых споров. Федеральная служба по труду и занятости осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

2.9 Государственное управление различными отраслями социальной сферы

Как и в сфере экономики, в области социальных отношений глава государства и правительство контролируют исполнение принятых законов, своими актами развивают их положения. Федеральные органы государственной власти регулируют сферу социального обслуживания, реализуют федеральные социальные программы, лицензируют деятельность по социальному обслуживанию, принимают государственные стандарты социального обслуживания, управляют федеральными учреждениями социального обслуживания – структура федеральных органов исполнительной власти утверждена Указом Президента РФ от 24 сентября 2007 г. № 1274. Оперативным управлением ведают министерства, на местном уровне – их территориальные управления и отделы.

Особенностью сферы социального регулирования является то, что в ней преобладают учреждения (в экономической сфере – предприятия). Учреждения социального обслуживания делятся на государственные, муниципальные и частные; стационарные и нестационарные. Различают учреждения социального обслуживания семьи и детей, престарелых и инвалидов, территориальные центры социального обслуживания, отделения социальной помощи на дому, учреждения в небольших городах, в сельской местности.

Остановимся более подробно на государственном управлении в различных отраслях социальной сферы.

Первоочередными объектами регулирования являются оплата труда и охрана труда. Государство также регулирует рынок труда в целях оптимизации предложения и спроса на рабочую силу, сдерживания роста и сокращения периода безработицы, обеспечения свободного перемещения работающих по стране, смягчения социальной напряженности в обществе. Для этого проводится политика содействия занятости, развитие рынка жилья, выравнивание усло-

вий жизни, социального обеспечения временно неработающих. С вопросами труда связаны многие аспекты социального развития, пенсионное обеспечение, трудовая и иная миграция (территориальное перемещение, сопровождающееся изменением места жительства населения), вопросы отдыха и быта.

Труд человека непосредственно связан с состоянием его здоровья, физического и психического. Социальное государство не только проводит политику охраны здоровья, но и берет на себя ответственность за демографическую ситуацию в стране. Задачами здравоохранения являются более полное удовлетворение потребностей населения в качественной доступной медицинской и лекарственной помощи, создание условий для здоровой, активной жизни людей, конкуренции лечебно-профилактических учреждений независимо от форм собственности, свободного выбора гражданами медицинского учреждения.

Федеральным органом, осуществляющим управление в области *охраны здоровья* и координирующим в этой сфере деятельность других органов исполнительной власти, является *Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации*, к основным полномочиям которого относятся: осуществление функций по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере здравоохранения, социального развития, труда и защиты прав потребителей, включая вопросы организации медицинской профилактики, в том числе инфекционных заболеваний и СПИДа, медицинской помощи и медицинской реабилитации, фармацевтической деятельности; качества, эффективности и безопасности лекарственных средств; санитарно-эпидемиологического благополучия, уровня жизни и доходов населения, демографической политики, медико-санитарного обеспечения работников отдельных отраслей экономики с особо опасными условиями труда, медико-биологической оценки воздействия на организм человека особо опасных факторов физической и химической природы, курортного дела, оплаты труда, пенсионного обеспечения, в том числе негосударственного пенсионного обеспечения, социального страхования, условий и охраны труда, социального партнерства и трудовых отношений, занятости населения и безработицы, трудовой миграции, альтернативной гражданской службы, государственной гражданской службы (за исключением вопросов оплаты труда), социальной защиты населения, в том числе социальной защиты семьи, женщин и детей.

Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребите-

лей и благополучия человека, Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития, Федеральной службы по труду и занятости, Федерального агентства по здравоохранению и социальному развитию, а также координацию деятельности Пенсионного фонда Российской Федерации, Фонда социального страхования Российской Федерации, Федерального фонда обязательного медицинского страхования.

Систему здравоохранения образуют лечебно-профилактические, научно-исследовательские, аптечные, образовательные и другие учреждения, предприятия по производству медицинской техники, лекарств и органы управления здравоохранением.

Предприятия и учреждения здравоохранения могут выполнять свои функции только при наличии лицензии на избранный вид деятельности. Лицензии выдаются на основе сертификата соответствия условий их деятельности установленным стандартам лицензионными комиссиями, создаваемыми органами государственного управления субъекта РФ или местной администрацией по их поручению. С этой целью развивается государственное, региональное, муниципальное и частное здравоохранение. Услуги оплачиваются из государственных (муниципальных) бюджетов, фонда обязательного медицинского страхования или средствами пациентов.

За счет бюджетных средств должна оплачиваться гарантированная бесплатная медицинская помощь при условии сохранения ее доступности для всех граждан.

Большие надежды возлагаются на обязательное медицинское страхование (ОМС). Оно обеспечивает защиту интересов пациентов не только медицинскими учреждениями, но и страховыми компаниями. Средства обязательного и добровольного медицинского страхования расходуются на оплату услуг (использовать их на развитие материальной базы не разрешается).

Квалифицированный и производительный труд требует общего и *профессионального образования*. Образование формирует также духовный мир человека, совершенствует его способности. Главной целью развития образования является удовлетворение потребностей граждан в гармоничном развитии личности и творческих способностей человека, повышение интеллектуального и культурного потенциала страны. В России сложилась следующая система государственных органов управления образованием: Министерство образования и науки Российской Федерации, которому подведомственны Федеральная служба по интеллектуальной собственности, патентам и товарным знакам; Фе-

деральная служба по надзору в сфере образования и науки; Федеральное агентство по науке и инновациям; Федеральное агентство по образованию.

Министерство образования и науки Российской Федерации руководит подчиненными ему образовательными учреждениями (среднего и высшего профессионального образования) и выполняет функциональные обязанности по отношению к неподчиненным образовательным учреждениям (например, негосударственным вузам). Министерство обеспечивает сохранение единого образовательного пространства РФ, условия для реализации конституционного права граждан на образование, координацию сферы образования и научно-исследовательской деятельности, внедрение научных разработок в сферу образования, координирует и контролирует деятельность других исполнительных органов в сфере образования; разрабатывает типовые положения об образовательных учреждениях, устанавливает для подведомственных учреждений ежегодные контрольные цифры всех категорий обучающихся и порядок приема граждан в государственные учреждения среднего и высшего профессионального образования, создает действующие на общественных началах советы по защите докторских и кандидатских диссертаций (диссертационные советы), устанавливает правила защиты, присваивает ученую степень доктора наук (эта функция возложена на Высшую аттестационную комиссию, являющуюся структурной частью министерства). Также министерство вправе издавать нормативные акты, обязательные для ведомств, в ведении которых находятся образовательные учреждения, и инспектировать любые образовательные учреждения и органы управления образованием. Государственные органы образования разрабатывают целевые программы, государственные (федеральные) образовательные стандарты, создают структуру образования, осуществляют государственную аккредитацию образовательных учреждений (после этого они вправе выдавать документы, дипломы об образовании единого государственного образца), устанавливают эквивалентность документов об образовании, в частности иностранных (нострификация), определяют порядок аттестации педагогических работников, финансируют созданные ими образовательные учреждения и устанавливают нормативы материальной и иной обеспеченности образовательного процесса.

Государственная сеть образовательных учреждений создается в соответствии с потребностями городского и сельского населения, с учетом национальных и региональных особенностей. Среднее профессиональное образование ориентируется на запросы населения и местные рынки труда. Система высшего

профессионального образования учитывает потребности в специалистах и интересы отдельной личности.

Россия поддерживает достаточно высокий уровень образования нации. Обеспечивается общедоступное, в том числе гарантированное, бесплатное образование на всех ступенях и уровнях системы образования, а на конкурсной основе – бесплатность среднего профессионального, высшего и послевузовского образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях.

В наше время *наука* стала важнейшей производительной силой в обществе. Организация государственного управления наукой связана с ее делением на фундаментальную и прикладную (отраслевую). Отдельно выделяется вузовская наука, которая может быть и фундаментальной, и прикладной. Эти классификации связаны с характером решаемых задач и источниками финансирования. Фундаментальная наука создает интеллектуальные ресурсы для дальнейшего продвижения исследований, ее достижения реализуются в виде товарных ценностей прикладной наукой.

Деятельность органов управления образованием в целом направлена на обеспечение федеральной программы развития образования, выполнение государственных образовательных стандартов и функционирование системы образования.

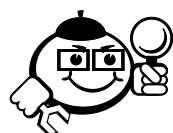
Понятие *культуры* многогранно и неодинаково, культура включает многие стороны духовной жизни общества. Долгосрочные цели политики государства в сфере культуры заключаются в формировании нравственных и идеологических основ демократического государства, создании условий для воспроизводства и развития творческого потенциала общества, сохранении разнообразия культурной жизни и национальных традиций народов страны, доступности услуг учреждений культуры для всех социальных слоев населения. Органами государственной федеральной власти, участвующими в управлении культурой, являются Министерство культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации, Федеральное архивное агентство, Федеральное агентство по культуре и кинематографии, Федеральное агентство по печати и массовым коммуникациям.

Министерство культуры и массовых коммуникаций (Минкультуры России) отвечает за финансирование из федерального бюджета развития и сохранения культурного наследия, подготовку творческих кадров высшей квалификации, обеспечение деятельности особо ценных объектов культуры, развитие

международного и межрегионального культурного сотрудничества. Органы исполнительной власти субъектов РФ реализуют региональные программы с учетом местных, национальных и других особенностей, содействуют развитию культуры в муниципальных образованиях, поддерживают культуру малочисленных народов. Управление культурой осуществляется на основе взаимодействия как государственных, так и негосударственных организаций культуры, фондов, творческих союзов.

Долгосрочные цели политики государства в сфере культуры заключаются в формировании нравственных основ демократического строя, создании условий для воспроизводства и развития творческого потенциала общества, сохранения разнообразия национальных традиций народов страны, доступности услуг учреждений культуры.

Усилия направляются на преодоление разрыва между культурными потребностями общества и возможностями их удовлетворения из-за слабой материально-технической базы учреждений культуры, повышение эффективности выделяемых на развитие культуры ресурсов. Доходы учреждений культуры за счет оказания платных услуг ограничиваются ее общественным назначением. Поэтому решающую роль играют государственная поддержка, многоканальное финансирование, в том числе благотворительность. Основные учреждения культуры – театры, музеи, библиотеки, архивы, кинопрокат, средства массовой информации, дома культуры.



..... Пример

Реализована федеральная целевая программа «Культура России» (2006–2010 гг.).

Основными ее направлениями являются обеспечение сохранности историко-культурного наследия, поддержка отечественных производителей культурных благ и их продвижение на мировые рынки, обновление оборудования организаций сферы культуры и массовых коммуникаций, развитие системы художественного образования и художественного творчества, адресная поддержка профессионального искусства. Другие направления развития культуры обеспечиваются разработкой и финансированием региональных и муниципальных программ.

.....

На фоне катастрофической ситуации в социальной сфере несомненным показателем внимания государства к необходимости срочного решения существующих проблем стало внедрение приоритетных национальных проектов. На современном этапе реализуются такие нацпроекты, как «Доступное и комфортное жилье гражданам России»; «Образование»; «Современное здравоохранение»; «Эффективное сельское хозяйство»; разработана Концепция демографической политики Российской Федерации до 2025 г. и другие документы, в которых приоритетом становится человек, гражданин, что подтверждает актуальность развития данной отрасли для формирования социального государства.

В 2005 г. был создан Совет по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике, положение о котором утверждено Указом Президента Российской Федерации от 21 октября 2005 г. № 1226. Совет является совещательным органом при Президенте Российской Федерации, созданным в целях обеспечения взаимодействия между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями, научными и другими организациями при рассмотрении вопросов, связанных с реализацией приоритетных национальных проектов.

Основные задачи Совета:

- подготовка предложений Президенту Российской Федерации по разработке приоритетных национальных проектов, выработке основных направлений демографической политики, включая государственную поддержку семьи, материнства и детства, а также по определению мер, направленных на их реализацию;
- рассмотрение концептуальных основ, целей и задач приоритетных национальных проектов, вопросов, касающихся демографической политики, включая государственную поддержку семьи, материнства и детства, а также определение способов, форм и этапов их реализации;
- анализ практики реализации приоритетных национальных проектов, оценка эффективности мер, направленных на решение задач в области демографической политики, а также подготовка предложений по совершенствованию деятельности в этих областях.

Председателем Совета является Президент Российской Федерации. В состав Совета входят председатель Совета, первый заместитель председателя Совета, заместители председателя Совета, секретарь и члены Совета, которые принимают участие в его работе на общественных началах. Для решения теку-

ших вопросов деятельности Совета формируется президиум Совета в составе первого заместителя председателя Совета, заместителей председателя Совета, секретаря Совета и членов Совета – руководителей палат Федерального Собрания РФ, помощников Президента Российской Федерации, соответствующих федеральных министров и начальников управлений Президента Российской Федерации. Состав президиума Совета утверждается Президентом Российской Федерации.

Решения Совета направляются Президенту РФ, в Правительство РФ, Совет Федерации РФ, Государственную Думу РФ и в органы государственной власти субъектов РФ, что свидетельствует о необходимости учета данных решений.

Важнейший результат нацпроектов – отработка современных проектных подходов в госуправлении и бюджетном планировании, которые уже сейчас доказали свою необходимость.



Контрольные вопросы по главе 2

1. Какие ветви власти в России установлены Конституцией РФ?
2. Какие уровни власти в России установлены Конституцией РФ?
3. Какие суды в России установлены Конституцией РФ?
4. Какие ветви власти установлены в РФ на уровне субъектов РФ?
5. Охарактеризуйте исполнительную ветвь власти в России.
6. Какие органы исполнительной власти в РФ Вы знаете?
7. Охарактеризуйте законодательную ветвь власти в России.
8. Какие органы законодательной власти в РФ Вы знаете?
9. Перечислите полномочия Президента РФ.
10. Дайте определение государственной политике.
11. Как осуществляется государственное регулирование экономики?
12. Как осуществляется государственное управление социальной сферой?