**Л.8.Формы государственного устройства и государственное управление.**

1.Форма государственного устройства

Форма государственного устройства представляет собой способ территориальной организации государства или государств, образующих союз. Она, как правило, определяет внутреннее строение государства и его деление на составные части, на принципах их взаимоотношения между собой.

Выделяют три основных формы государственного устройства: федерация, конфедерация и унитарное государство.

Федерация, выступает, как сложное, союзное государство, а его части являются государственными образованиями с ограниченным государственным суверенитетом. Система построения федеративного государства опирается на распределение функций управления между центром и субъектами федерации.

В качестве субъектов федерации выступают:

- национально-государственные образования (в нашей стране – это автономные области, автономные округа, автономные республики); - административно-территориальные образования (на примере Российской Федерации к таковым образованиям относятся: области, края и три города федерального значения – Москва, Санкт-Петербург и Севастополь).

В качестве субъектов государственного суверенитета в федерации выступают народ в целом и субъекты федерации. Именно поэтому парламент федеративного государства всегда состоит из двух палат: нижняя палата формируется по принципу представительства от населения в целом, а верхняя по принципу представительства от субъектов федерации. Однако, наличие двухпалатного парламента не всегда свидетельствует о существовании федеративного государства. Например, в Великобритании парламент состоит из двух палат, хотя она обычно рассматривается как пример унитарного государства. Из вышесказанного следует, что наличие двухпалатного парламента нельзя рассматривать в качестве основного признака федерации.

В качестве отличительных признаков федеративного государства можно выделить следующее: предметы ведения и полномочия разделены между государством и его составными частями; двухуровневая система органов государственной власти; данная система позволяет отдельно существовать федеральным органам и органам субъектов федерации; двухуровневая система законодательства, т.е. конституция и законы существуют как на уровне федерации, так и на уровне каждого субъекта; наряду с общефедеральным гражданством у субъектов федерации есть возможность устанавливать собственное гражданство.

Унитарное государство – это единое политически однородное образование, состоящее из административно-территориальных единиц, не обладающих собственной государственностью. Иными словами, принцип унитарного государства исключает существование внутри него отдельных государственных образований.

Существует два вида унитарных государств – простые и сложные. Простое унитарное государство – это государство, в составе которого нет автономных образований, а его территория либо вообще не имеет административно-территориального деления, либо только состоит из административно-территориальных единиц. При устройстве сложного унитарного государства в его составе имеется одно или несколько автономных образований.

Субъектом государственного суверенитета в унитарном государстве выступает только народ, в то время как в федеративном государстве еще и субъекты федерации.

Отличительными признаками унитарного государства являются: вся полнота государственной власти сосредоточена на уровне государства в целом, территориальные части не имеют самостоятельности; органы государственной власти подчиняются единому центру; существование единого гражданства; одноуровневая система законодательства].

Конфедерация как форма государственного устройства представляет собой временный союз государств, создаваемый для достижения экономических, политических, культурных и прочих целей. Конфедерация, являясь переходной формой государства, в дальнейшем преобразуется в федерацию или распадается на ряд унитарных государств. Признаками конфедерации являются:

1. каждое союзное государство имеет свою систему органов власти и вооруженные силы;

2. обладая всей полнотой государственной власти, его составные части являются суверенными государствами;

3. в конфедерации нет единого гражданства;

4. при достижении своих целей государство – участник конфедерации имеет право выхода из него.

Опираясь на основные принципы и систему построения форм государственного устройства, и анализируя рассматриваемый материал, хочется отметить достоинства и недостатки каждой из форм.

Положительными сторонами федерализма можно считать свободу выбора культуры и вероисповеданий; больше финансовых полномочий; возможность общинам (через представителей) решать жизненно важные проблемы всей страны. К отрицательным чертам федерализма возможно отнести возникновение конфликтов между регионами по вопросам финансирования, на национальной почве; дублирование правительственных функций и т.д.

Плюсы унитарного государства: возможность устанавливать централизованную политику; низкие расходы на содержание власти; большая роль органов местного самоуправления. Минусы унитарного государства: возникновение национальных конфликтов, в случае если государство является многонациональным; возможность поглощения государства органами местного самоуправления.

8.2. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СУВЕРЕНИТЕТ

Суверенитет принадлежит к числу сложных социальных образований, сыгравших и играющих в истории весьма противоречивую и многозначную роль. Термин ≪суверенитет≫ используют для обозначения каких-то свойств экономики, социальной жизни, политических процессов, национальных групп и даже статуса человека.

Причем иногда таким образом, что утверждение его в одном направлении тут же исключается подобным утверждением в противоположном. Необходимо четкое и точное описание сущности суверенитета.

Идеологом теории государственного суверенитета считается француз Ж. Боден (1530—1596), автор обширного труда ≪Шесть книг о республике≫. Он связал суверенитет с государственной властью и представил его в виде свойства государственной власти

быть в обществе абсолютной, высшей и независимой силой.

Идеи национального суверенитета возникли в период нарастания освободительной борьбы народов, когда была поставлена под сомнение власть империй и подданные в колониях стали требовать права на самостоятельность и соответственно государственность. ***Суть его состояла в предоставлении каждому народу возможности*** создать свое государство. В общем, есть основания утверждать, что государственный суверенитет в синтезированном виде охватывает и воплощает в себе народный и национальный суверенитеты.

Обобщая имеющиеся в научной литературе и политических документах идеи и положения, относящиеся к государственному суверенитету, можно сделать такие выводы:

а) суверенитет только и исключительно характеризует государственность, выделяя и подчеркивая ее отличие от других общественных явлений; именно государство отличается самостоятельностью

(в ведении своих дел), независимостью (от каких-либо внутренних и внешних сил) и верховенством (высшим волепроявлением в нормативном регулировании);

б) суверенитет связан с волей народа (населения) государственно оформленной территории и содержит ее в собственных элементах; только общая воля всех граждан государства может рассматриваться носителем государственного суверенитета;

в) суверенитет является объективной реальностью в международноправовом отношении и не требует чьего-либо юридического утверждения, но предполагает использование его в качестве основы любых иных государственно-правовых явлений.Следовательно, ***государственный суверенитет имеет точное содержание,*** ***источники, объект и рамки применения.***

Государственный суверенитет может, далее, проявляться в формировании и развитии добрососедских, дружественных и союзнических отношений между государствами и народами.

Государственный суверенитет представляет собой явление, обеспечивающее

в стратегическом аспекте историческое существованиеи развитие государства и, бесспорно, создавшего его народа.

Управление тем или иным процессом обычно начинается с того, что он выделяется в качестве определенного образования и ему придается соответствующая организация, связанная с реализацией актуальных целей. Если нет организации людей, объединенных общей целью, то нечего и планировать, ибо планирование есть начертание путей движения данной организации к поставленным перед ней целям. Когда создана организация и имеются планы ее социальной активности, то возникает необходимость в регулировании— установлении правил поведения каждого члена организации в ее рамках и предусмотренных плановых параметрах. Под

требования, вытекающие из целей организации, планов их достижения и норм поведения, подбирается персонал, способный осуществить все намеченное. Возникает динамика управления, которая нуждается в постоянном отслеживании (контроле).

3. Процесс государственного управления

**Для реализации своих властных полномочий в процессе государственного управления органы исполнительной власти используют такие правовые формы как:**

1) издание административно-правовых актов (правовых актов управления);

2)  заключение договоров (например, административных договоров, международных соглашений);

3) совершение иных юридически значимых действий, вызывающих определенные правовые последствия (составление отчетов, регистрация фактов, выдача справки о месте работы, составление административных протоколов и т.д.).

Для достижения стоящих перед ними задач субъекты исполнительной власти издают огромное число правовых актов. С их помощью устанавливаются новые юридические нормы, изменяются или отменяются старые (правотворческая деятельность), формируются новые правоотношения, изменяются, прекращаются ранее действовавшие (правоприменительная деятельность).

С каждым годом расширяется договорная практика субъектов исполнительной власти. Если в прошлом они в основном были стороной в трудовых отношениях (коллективных, трудовых договорах), то теперь они заключают много административных договоров (соглашения между разными субъектами управления, контракты о службе в милиции, вооруженных силах и т. Д.).

И хотя при вступлении в гражданско-правовые сделки они выступают в другом качестве, действуют как юридические лица, их участие в гражданско-правовых договорах можно рассматривать как вспомогательную деятельность, способствующую выполнению их основной - управленческой функции.

Принятие и исполнение административно-правовых актов является одной из основных форм реализации исполнительной власти. В процессе государственного управления возникает потребность в конкретизации норм законов, которая и осуществляется путем издания административных актов. Они служат для установления правовых норм либо для разрешения индивидуальных юридических ситуаций путем применения правовых норм. Издание и исполнение этих актов - важная часть управленческого процесса, направленного на осуществления функций исполнительной власти.

Критерием понятийного аппарата акта государственного управления является юридически властный, организационный, подзаконный характер, сферы и субъектов применения.

**Административно-правовой акт - это основанное на законе официальное юридически-властное решение полномочного субъекта исполнительно-распорядительной деятельности, принимаемое в одностороннем волевом порядке с соблюдением определенной формы и процедуры и направленное на установление административно-правовых норм или на возникновение, изменение либо прекращение административно-правовых отношений в целях реализации управленческих задач и функций исполнительной власти. Акты управления обладают характерными чертами:**

1. является правовой формой управленческого решения;
2. выражает юридически значимое волеизъявление субъекта исполнительной власти в виде предписания, обязательного для адресата;
3. официальный характер правового акта состоит в том, что он издается от имени определенной структурной единицы государственного аппарата, выражает волю государства, влечет служебные последствия;
4. издается в одностороннем порядке, т.е. выражает волю только одной стороны - субъекта исполнительной власти;
5. носит подзаконный характер, т.е. должен издаваться в соответствии с законом;
6. является решением полномочного органа исполнительной власти, принимаемым по вопросам и в пределах его компетенции определенной законом;
7. устанавливает в сфере ведения конкретного субъекта исполнительной власти обязательные правила поведения либо регулирует конкретные управленческие отношения и решает индивидуальные административные дела;
8. принимается с соблюдением определенных установленных процедур. Решение субъекта власти становится правовым актом, когда оно надлежащим образом оформлено;
9. несоблюдение содержащихся в нем юридически властных предписаний влечет ответственность виновной стороны;
10. может быть в установленном законе порядке опротестован или оспорен.

**Каждый административный акт имеет свое содержание и форму.**

**Содержание административного акта включает три основных элемента:**

1)  волеизъявление уполномоченного органа, которое не должно выходить за пределы его компетенции (это волеизъявление должно быть свободным, т.е. не формироваться под влиянием обмана, заблуждения или принуждения);

2)юридическое существо этого волеизъявления (назначить, установить, разрешить, предоставить, отозвать, лишить, наказать и т.д.);

3) условия, обязательства и поручения, сопровождающие основное решение.

Форма административного акта - это внешнее выражение содержащейся в нем воли, мотивов и целей его принятия. Эта форма может быть представлена в виде указов, постановлений, распоряжений, приказов, указаний, инструкций, положений и т.д.

Административный акт только тогда выполняет свое властное предназначение в процессе государственного управления, когда он действует.

**Действие административного акта выражается в том, что он обладает юридической силой, выступает обязывающей или управомочивающей формой действий субъекта исполнительной власти и вызывает те юридические последствия, ради которых он был издан. Для того чтобы административный акт обладал юридической силой, он должен отвечать определенным требованиям:**

* правовой акт управления не должен противоречить Конституции Республики Казахстан;
* правовой акт не должен ограничивать или нарушать установленные государственными законами права и законные интересы граждан, общественных объединений, предпринимательских и коммерческих организаций, фирм и иных ассоциаций и объединений этого рода;
* в издании акта должны применяться лишь те его наименования, которые предусмотрены законодательством и издаваемым данным органом исполнительной власти правовым актом;
* необходимо строго и неукоснительно соблюдать установленный порядок подготовки, обсуждения и принятия правовых актов управления. К числу конкретных требований, относящихся к данному пункту, могут быть отнесены: соблюдение коллегиальности, необходимость согласования проектов актов с заинтересованными сторонами, соблюдение предусмотренных реквизитов, т.е. штампов, печатей, подписей, бланков органа, издающего акт, подписей исполнителей, сроков исполнения и др.;
* правовой акт управления должен быть издан полномочным органом (органом исполнительной власти, органом управления предприятия, хозяйственного объединения, учреждения, соответствующим должностным лицом) и в пределах его компетенции.

**Нарушение данных требований является основанием для признания административных актов незаконными, т.е. не имеющими юридической силы. Акты государственного управления отличаются от других актов иных органов. Акт от закона отличается тем, что носит подзаконный характер, издается на основе и во исполнение закона. Закон имеет высшую юридическую силу. Под юридической силой акта того или иного органа понимается его соотношение с правовыми актами других органов.**

Юридическая сила правовых актов государственных органов определяется местом этих органов в государственном аппарате и полномочиями по осуществлению функций государства, однако, это не означает большую или меньшую значимость этих актов. Степень юридической силы актов, это не только мера обязательности исполнения, а вопрос внутреннего взаимоотношения, взаимосвязей актов между собой. Высшая юридическая сила закона проявляется в том, что никакой акт управления не может отменить или изменить закон. Законом же может быть оказано влияние на акт (отмена и т.п.).

**Правомочие на признание акта незаконным имеют:**

1)    орган исполнительной власти - автор акта может признать неправомерность и отменить его;

2)   вышестоящие органы исполнительной власти, наделенные правом отмены неправомерных актов нижестоящих органов государственной администрации (Президент, Правительство и т.д.);

3)  судебные органы (общий и арбитражный суды, Конституционный Суд Республики Казахстан).

Признание акта незаконным осуществляется в двух основных формах:

1) признание неправомерного акта недействительным - недействительный административный акт не порождает юридических последствий с момента его принятия;

2)      признание такого акта недействующим - недействующий административный акт не порождает юридических последствий с момента вступления решения суда по данному акту в законную силу либо с момента вступления решения в законную силу решения административного органа о его отмене.

***Вопросы для размышления и дискуссии:***

1. В чем сущность федеративной организации государства?

2. Что такое государственный суверенитет?

3. Дайте характеристику государственному устройству и национальным

процессам.

4. Порассуждайте на тему: ≪Гражданин как системообразующий

фактор системы государственного управления\*.