

**РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК
СИБИРСКОЕ ОТДЕЛЕНИЕ
ИНСТИТУТ ПРОБЛЕМ ОСВОЕНИЯ СЕВЕРА**

**МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ГОСУДАРСТВЕННОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ
«ТЮМЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»
ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА**

Н.М. Добрынин

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

**Современная версия
новейшей истории государства**

Учебник

ТОМ 1

Раздел 1

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Научный редактор
доктор экономических наук, профессор А.Н. Митин

Рекомендовано Учебно-методическим объединением по юридическому образованию высших учебных заведений Российской Федерации в качестве учебника для студентов высших учебных заведений, обучающихся по направлению «Юриспруденция» и специальности «Юриспруденция»



Новосибирск
«Наука»
2010

**RUSSIAN ACADEMY OF SCIENCES
SIBERIAN BRANCH
INSTITUTE OF NORTHERN DEVELOPMENT**

**MINISTRY OF EDUCATION AND SCIENCE
OF THE RUSSIAN FEDERATION
INSTITUTE OF STATE AND LAW
OF TYUMEN STATE UNIVERSITY**

N.M. Dobrynin

**STATE GOVERNMENT:
THEORY AND PRACTICE**

Modern version of newest history of state

Textbook

VOLUME 1

Section 1

THEORETICAL FOUNDATIONS OF STATE GOVERNMENT

Scientific editor
Doctor of Economy, Professor A.N. Mitin

The work is recommended by Educational methodical association under the juridical education of higher educational institutions of the Russian Federation as a textbook for students of higher education trained in the direction of "Jurisprudence" and speciality of "Jurisprudence"

Novosibirsk
«Nauka»
2010

УДК 342.1/3
ББК 66.3 (2Рос)12
Д57

Научный редактор
доктор экономических наук, профессор *А.Н. Митин*

Рецензенты
заслуженный деятель науки Российской Федерации,
доктор юридических наук, профессор *С.А. Авакьян*
заслуженный деятель науки Российской Федерации,
доктор юридических наук, профессор *Д.Н. Бахрах*
судья Конституционного Суда Российской Федерации,
доктор юридических наук, профессор *А.Н. Кокотов*
судья Конституционного Суда Российской Федерации,
заслуженный юрист Российской Федерации,
член-корреспондент РАН,
доктор юридических наук, профессор *М.И. Клеандров*

Утверждено к печати
Ученым советом
Института проблем освоения Севера СО РАН

Добрынин Н.М.

Д57 Государственное управление: Теория и практика. Современная версия новейшей истории государства: Учебник. Т. 1 / Н.М. Добрынин; Науч. ред. А.Н. Митин. — Новосибирск: Наука, 2010. — 407 с.
ISBN 978-5-02-032207-3 (Т. 1).
ISBN 978-5-02-032208-0.

Учебник предназначен в первую очередь для студентов вузов, обучающихся в специалитете, бакалавриате или магистратуре и изучающих теорию государственного управления. Он носит учебно-информационный характер и являет собой некий синтез классического учебника, методического пособия и теоретико-прикладного курса государственного управления с освещением отдельных вопросов конституционного, административного и муниципального права России, а также политологии, философии права и государства, социологии, современной научной организации труда.

В нем в доступной форме изложен материал по основам теории и практики государственного управления, истории развития системы публичного управления в России, системно-структурным взаимосвязям таких элементов механизма государственного управления, как форма правления и государственное устройство, общественно-политический строй, а также по ключевым аспектам формирования и практического воплощения статусообразующих признаков институтов власти федерального, регионального и муниципального уровней. Особое внимание уделено вопросам применения современных форм и методов организации государственного управления на основе все более широкого внедрения новейших информационных технологий, механизмам повышения степени непосредственного участия граждан и общественных институтов в выработке и реализации управленческих решений, оценке эффективности работы органов власти и их должностных лиц. В учебнике представлен обширный словарь основных терминов и понятий.

В первом томе комплексно раскрыты теоретические основы государственного управления, во втором — его современная российская модель.

Учебник адресован студентам, слушателям, курсантам, аспирантам, преподавателям высших учебных заведений, депутатам, государственным и муниципальным служащим, а также всем, кому небезразлично общественно-политическое развитие России и регионов.

Без объявления

ISBN 978-5-02-032207-3 (Т. 1)
ISBN 978-5-02-032208-0

**УДК 342.1/3
ББК 66.3 (2Рос)12**

© Н.М. Добрынин, 2010

Scientific editor
Doctor of Economy, Professor *A.N. Mitin*

Reviewers
Honoured scientist of the Russian Federation,
Doctor of Law, Professor *S.A. Avakyan*
Honoured scientist of the Russian Federation,
Doctor of Law, Professor *D.N. Bakhrakh*
Judge of the Constitutional Court of the Russian Federation,
Doctor of Law, Professor *A.N. Kokotov*
Judge of the Constitutional Court of the Russian Federation,
Honoured lawyer of the Russian Federation,
Corresponding member of the Russian Academy of Sciences,
Doctor of Law, Professor *M.I. Kleandrov*

Dobrynin N.M.

State Government: Theory and practice. Modern version of newest history of state: Textbook. Vol. 1 / N.M. Dobrynin; Scientific editor A.N. Mitin. — Novosibirsk: Nauka, 2010. — 407 p.

The textbook is primarily intended for students of higher education trained in the speciality, bachelor or master education, and learning a theory of state government. The book is of an educational and information character, representing a certain synthesis of a classic textbook, a manual and a theoretical-and-applied course in state government, covering certain questions in the Russian constitutional, administrative and municipal law as well as political science, philosophy of law and state, sociology, and a scientific organization of labour.

In a simple manner, it states data on the foundations of theory and practice of state government, history of development of a public government system in Russia, system and structural interrelations between such elements in the mechanism of state government as a form of government and state structure, a social and political system, together with key aspects of development and political embodiment of status features regarding power institutions of federal, regional and municipal levels. The textbook pays special attention to questions of applying modern forms and methods in arranging state government on the basis of even broader promotion of the newest information technologies, mechanisms of increasing the extent of immediate participation on the part of citizens and social institutions in development and realization of government decisions, evaluation of practical efficiency of power bodies and their officials. The work presents an extensive vocabulary of basic terms and notions.

The first volume comprehensively discloses theoretical foundations of state government, while the second one — its contemporary Russian model.

The textbook is addressed to students, occasional students, trainees, post-graduates, teachers of higher education, deputies, state and municipal employees, as well as all those concerned about social and political development of Russia and its regions.

Содержание

От автора.....	9
The author's comment	12
От научного редактора.....	15
The scientific editor's comment.....	23
Предисловие	30
Раздел I. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ.....	35
Глава 1. ГОСУДАРСТВО И ГОСУДАРСТВЕННАЯ ВЛАСТЬ	35
§ 1. Понятие, признаки, основные роли и функции государства	35
§ 2. Сущность, принципы, функции, виды и методы государственной власти.....	41
§ 3. Формы правления и основные типы политических режимов в системе организации государственной власти	48
Глава 2. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ.....	63
§ 1. Основные категории управления	63
§ 2. Природа и сущность государственного управления.....	67
§ 3. Государственное управление как область научного знания.....	75
§ 4. Государственное управление как учебная дисциплина	84
Глава 3. СИСТЕМНЫЕ ОСНОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ.....	88
§ 1. Сущность и содержание системы государственного управления	88
§ 2. Принципы построения и функционирования системы государственного управления	96
§ 3. Цели и функции государственного управления	100
§ 4. Формы и методы достижения целей государственного управления	107
§ 5. Качественные и количественные характеристики системы государственного управления	111
Глава 4. ОСНОВНЫЕ СТРУКТУРНЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ.....	121
§ 1. Система государственных органов (институциональная подсистема).....	121
§ 2. Нормативные правовые основания государственного управления (нормативная правовая подсистема).....	125
§ 3. Информационные ресурсы системы государственного управления (информационно-коммуникативная подсистема).....	130
§ 4. Человеческий потенциал системы государственного управления (кадровая подсистема).....	136
§ 5. Корпоративная культура в системе государственного управления (социокультурная подсистема).....	141
Глава 5. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И ФОРМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УСТРОЙСТВА	150
§ 1. Специфика государственного управления в унитарном государстве и федерации	150
§ 2. Особые формы межгосударственного взаимодействия: империя, уния.....	160
§ 3. Объединение государств.....	163

§ 4. Современные формы межгосударственного сотрудничества.....	168
§ 5. Административно-территориальное деление.....	178
§ 6. Разделение функций по уровням публичной власти и управления в унитарном государстве	184
§ 7. Полномочия центрального и регионального уровней власти в федеративном государстве	193
§ 8. Системная природа федерализма	200
§ 9. Современные тенденции развития форм государственного устройства в контексте совершенствования систем государственного управления.....	205
Глава 6. РЕАЛИЗАЦИЯ ПРИНЦИПА РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ В СОВРЕМЕННОМ ГОСУДАРСТВЕ	212
§ 1. Мировой опыт реализации принципов разделения и соединения властей.....	212
§ 2. Законодательная власть и формы ее организации	218
§ 3. Исполнительная власть в системе государственного управления и модели ее организации.....	232
§ 4. Судебная власть	244
Глава 7. ВЛИЯНИЕ ПАРТИЙНО-ПОЛИТИЧЕСКОЙ СТРУКТУРЫ ОБЩЕСТВА НА ЭФФЕКТИВНОСТЬ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ.....	256
§ 1. Система проведения выборов и формирование органов государственной власти.....	256
§ 2. Способы организации выборного процесса	263
§ 3. Современные требования к выборному процессу.....	270
§ 4. Политические партии: механизм возникновения и функционирования	279
§ 5. Роль политических партий при различных режимах	288
Глава 8. ФОРМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГОСУДАРСТВА И ОБЩЕСТВА В ПРОЦЕССЕ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ.....	298
§ 1. Социальный механизм достижения целей государственного управления.....	298
§ 2. Разделение и организация труда в государственном управлении	305
§ 3. Связи органов государственной власти с общественностью.....	313
§ 4. Специфика иерархических отношений и проявления бюрократии в государственном управлении	326
§ 5. Представительство интересов и лобби в государственном управлении.....	340
§ 6. Конфликт интересов и противодействие коррупции в органах государственной власти.....	350
КОНСТИТУЦИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, ПРИНЯТАЯ НА ВСЕНАРОДНОМ РЕФЕРЕНДУМЕ 12 ДЕКАБРЯ 1993 г., по состоянию на 1 июля 2010 г.	366

Table of Contents

The author's comment	9
The scientific editor's comment.....	15
Introduction	30
Section I. THEORETICAL FOUNDATIONS OF STATE GOVERNMENT	35
Chapter 1. STATE AND STATE POWER.....	35
§ 1. A notion, features, basic roles and functions of a state	35
§ 2. Essence, principles, functions, kinds and methods of state power.....	41
§ 3. Forms of government and basic types of political regimes in the system of organizing state power	48
Chapter 2. THEORETICAL ASPECTS OF STATE GOVERNMENT	63
§ 1. Basic categories of government	63
§ 2. Nature and essence of state government.....	67
§ 3. State government as a field of academic knowledge.....	75
§ 4. State government as an educational subject.....	84
Chapter 3. SYSTEM FOUNDATIONS OF STATE GOVERNMENT	88
§ 1. Essence and contents of the system of state government	88
§ 2. Principles of structuring and functioning of the system of state government	96
§ 3. Goals and functions of state government	100
§ 4. Forms and methods of reaching goals of state government	107
§ 5. Qualitative and quantitative characteristics in the system of state government	111
Chapter 4. BASIC STRUCTURAL ELEMENTS IN THE SYSTEM OF STATE GOVERNMENT	121
§ 1. System of state bodies (institutional subsystem)	121
§ 2. Normative legal foundations of state government (normative legal system).....	125
§ 3. Information resources in the system of state government (information and communicative subsystem)	130
§ 4. Human potential in the system of state government (staff subsystem)	136
§ 5. Corporative culture in the system of state government (sociocultural subsystem).....	141
Chapter 5. STATE GOVERNMENT AND FORMS OF STATE STRUCTURE	150
§ 1. Specificity of state government in unitary state and federation	150
§ 2. Special forms of interstate interaction: empire, union	160
§ 3. Unification of states.....	163
§ 4. Modern forms of interstate cooperation.....	168
§ 5. Administrative and territorial division	178
§ 6. Distribution of functions through levels of public power and government in unitary state	184
§ 7. Authorities of central and regional power levels in federative state	193
§ 8. System nature of federalism	200

§ 9. Modern trends in development of state structure forms in the context of improving systems of state government	205
Chapter 6. REALIZING PRINCIPLE OF DIVISION OF POWERS IN MODERN STATE	212
§ 1. World experience in realizing principles of division and coalition of powers	212
§ 2. Legislative power and forms of its organization	218
§ 3. Executive power in the system of state government and models of its organization	232
§ 4. Judicial power	244
Chapter 7. INFLUENCE OF PARTY AND POLITICAL STRUCTURE IN SOCIETY ON EFFICIENCY OF STATE GOVERNMENT SYSTEM	256
§ 1. A system of holding elections and creating state power bodies	256
§ 2. Methods of arranging election process	263
§ 3. Modern requirements to election process	270
§ 4. Political parties: mechanism of originating and functioning	279
§ 5. A role of political parties under different regimes	288
Chapter 8. FORMS OF INTERACTION BETWEEN STATE AND SOCIETY UNDER REALIZATION OF STATE GOVERNMENT	298
§ 1. Social mechanism in reaching goals of state government	298
§ 2. Division and organization of labour in state government	305
§ 3. Public relations of state power bodies	313
§ 4. Specificity of hierarchic relations and manifestations of bureaucracy in state government	326
§ 5. Representation of interests and lobby in state government	340
§ 6. Conflict of interests and resistance to corruption in state power bodies ...	350
THE CONSTITUTION OF THE RUSSIAN FEDERATION ADOPTED AT THE ALL-PEOPLE REFERENDUM ON DECEMBER 12, 1993 as of July 1, 2010	366

ОТ АВТОРА

Представленный учебник адресован разным группам читателей: студентам, изучающим теорию государственного управления как обязательную учебную дисциплину в вузах, депутатам, государственным и муниципальным служащим, ежедневно участвующим в выработке и реализации управленческих решений в своей практической деятельности, а также всем тем, кому небезразлично общественно-политическое развитие России и регионов. Иначе говоря, он рассчитан прежде всего на тех, кто либо впервые соприкасается с государственным управлением и проблематикой правовой организации деятельности государства, либо уже получил первичные базовые знания в указанных областях, но испытывает потребность обновить их, освежить в памяти основные положения теории и практики публичного управления.

Труд целенаправленно носит в большей степени учебно-информационный характер. Это некий синтез классического учебника, методического пособия и теоретико-прикладного курса государственного управления с освещением отдельных вопросов ряда релевантных отраслей публичного права России (прежде всего конституционного, административного и муниципального).

Заинтересованный читатель может найти в нем изложенный в доступной форме материал по основам теории и практики государственного управления, истории развития системы публичного управления в России, оценке системно-структурных взаимосвязей таких элементов механизма государственного управления, как форма правления, форма государственного устройства, общественно-политический строй, а также по ключевым аспектам формирования и практического воплощения базовых (статусообразующих) признаков институтов власти федерального, регионального и муниципального уровней.

Особое внимание уделено вопросам применения современных форм и методов организации государственного управления на основе все более широкого внедрения новейших информационных технологий, механизмов повышения степени непосредственного участия граждан и общественных институтов в выработке и реализации управленческих решений, оценке эффективности работы органов власти и их должностных лиц, формировании у государственных и муниципальных служащих корректных поведенческих мотиваций и стереотипов профессионализма, укладывающихся в рамки конституционно

закрепленной аксиомы о признании человека, его прав и свобод высшей ценностью.

За последние 20 лет система государственного управления в России претерпела кардинальные изменения на фоне не менее динамичного развития правовой системы. Обусловлено это в первую очередь изменением экономических и политических основ общественной жизни в начале 90-х гг. XX в. и, как следствие, появлением новых общественных отношений, предполагающих соответствующую организацию управленческой деятельности государства и ее правовую регламентацию.

Студенты и практические работники органов управления различных уровней должны быть постоянно осведомлены о происходящих изменениях, что требует систематического обновления учебной и методической литературы, пересмотра ряда традиционных подходов к структуре и содержанию учебных материалов, прежде всего по вопросам государственного управления.

Данная сфера общественной жизни является ключевой в системе социальных связей и призвана обеспечивать в обществе стабильность и правовой порядок, однако потенциал системы государственного управления зачастую раскрывается только при условии компетентного применения в управленческой деятельности всего комплекса социальных регуляторов — права, морально-нравственных ориентиров, общегуманистической идеологии.

Именно поэтому представленный учебник по содержанию и форме выходит за пределы сугубо отраслевой проблематики публичного управления. Он содержит ответы на основные вопросы в области политологии, философии права и государства, социологии, научной организации труда. Книга призвана индивидуализировать процесс обучения с учетом способностей и интересов различных аудиторий читателей, содействовать приобщению граждан к изучению основ публичного права и управления, стимулировать самообразование государственных и муниципальных служащих.

Немаловажно при осмыслении основ государственного управления в России и понимание процессов, происходящих в мире. Речь в первую очередь идет о таком явлении, как глобализация. Объективные процессы политического сближения разных государств выдвигают на повестку дня ключевые вопросы использования в новых условиях стандартизированных и общепризнанных подходов к обеспечению основных прав и свобод личности вне зависимости от пола, расы, национальности и других черт статуса индивида.

Кроме того, согласованные управленческие решения, вырабатываемые и реализуемые на межгосударственном уровне, давно уже стали нормой при осуществлении странами внутригосударственной политики в таких критически значимых в глобальных масштабах сферах, как экология, информационная безопасность и коммуникации,

транспорт, энергетика и ряд других. Системное восприятие процессов, происходящих в этой связи на наднациональном уровне и во внутригосударственной среде, позволяет открывать новые грани в интерпретации и практическом применении давно известных и апробированных форм и методов государственного управления.

Наконец, очевидно и то, что современная модель публичного управления в любом государстве является отражением всех без исключения конституционных ценностей, глубинных представлений о социальной справедливости и о соотношении личности, общества и государства. В нормативно закрепляемой модели государственного управления фиксируются важнейшие результаты цивилизационного развития общества, определяется вектор его дальнейшей трансформации. Следовательно, необходимо постоянно повышать уровень знаний в области теории и практики государственного управления.

Для более удобного восприятия учебного материала в книге помещен словарь основных терминов и понятий, который, надеемся, будет востребован читателем.

Разработка учебных и научных материалов — почти всегда очень кропотливый труд, интеллектуальный результат которого, основанный на использовании и оценке устоявшихся теоретических концепций и прикладных моделей, направлен на формирование базового и одновременно проблемно-ориентированного восприятия исследуемых явлений у аудитории. Комплексный характер этой задачи, стоящей перед автором любого полноценного учебника, делает крайне важной обратную связь с читателями. Все желающие поделиться своими оценками представленной работы и мыслями по проблемам государственного управления и публичного права в России могут написать автору на электронный адрес: hmao-tmn@mail.ru.

С уважением к читателю
Николай Добрынин

THE AUTHOR'S COMMENT

The textbook presented to attention of the audience is addressed to different groups of readers: students learning theory of state government as a compulsory subject in the institutions of higher education, deputies, government and municipal employees daily busy with development and realization of government decisions in their practice activity, and all those concerned about social and political development of Russia and its regions. In other words, it is primarily meant for those who is either for the first time coming into contact with state government and questions of legal organization in activity of the state, or once already got initial basic knowledge in the said fields, but feels like having it updated, "refreshing" the main points of theory and practice of public government.

The work is purposefully to a larger extent of educational and information character, being certain synthesis of a classic textbook, a manual and a theoretical-and-applied course in state government, covering certain questions on some relevant branches of the Russian public law (first of all, constitutional, administrative and municipal).

A concerned reader could find here data, narrated in a simple manner, on the foundations of theory and practice of state government, development history of public government system in Russia, evaluation of system and structural interrelations of such elements in state government mechanism as forms of government, state structure, and social and political system. Besides, he could find data on key aspects of shaping and practical realization of key (status) features of power institutions of federal, regional and municipal levels.

A particular attention has been paid to questions of applying modern forms and methods of organizing state government on the basis of even broader promotion of the newest information technologies, mechanisms of increasing the extent of immediate participation of citizens and social institutions in development and realization of government decisions, evaluation of practical efficiency of power agencies and their officials, in shaping correct behaviour motivations and professional stereotypes with government and municipal employees suitable to the framework of a constitutionally secured axiom on recognition of man, his rights and freedoms as the highest value.

In recent twenty years a system of state government in Russia underwent cardinal changes on background of not lesser dynamic development of legal system. In the first turn, this was determined by change in socioeconomic and political foundations of social life in the early 1990s

and, as a result, by appearance of new social relations assuming a corresponding organization of state government activity of the state and its legal regulation.

Students and practice employees of government bodies of different levels should constantly take the occurring changes into account, which requires a system updating of educational and practice literature, revising certain traditional approaches to structure and contents of educational data, first of all regarding questions of state government.

This sphere of social life remains the central one in the system of social relations, being called to provide stability and legal order in the society. However, the potential of state government system could be often disclosed only providing a competent application of the whole set of social regulators in government activity, namely, law, moral and ethical indicators, all-humanistic ideology.

That is why the presented textbook, in its contents and form, exceeds the limits of exclusively branch questions of public government, containing answers to general questions in the field of political science of law and state, sociology, and scientific organization of labour. The book is called to individualize process of education, accounting for abilities and interests of different groups of readers, contributing to joining citizens in learning the foundations of public law and government, stimulating self-education by government and municipal employees.

Of no small importance, under interpreting the foundations of state government in Russia, being also awareness of the processes occurring in the world. In the first turn it is a matter of such phenomenon as globalization. Objective processes of political rapprochement among different states are placing such key questions on the agenda as ensuring, under new conditions, standard and generally acknowledged approaches to guarantee basic rights and freedoms of an individual regardless of sex, race, nationality and other features of personal status.

Besides, coordinated government decisions elaborated and realized on inter-government level have since long become a standard in pursuing intra-government policy by countries in such critically important global spheres as ecology, information security and communications, transportation, energetics and some others. A system understanding of the processes occurring in this connection on super-national level and in intra-state medium makes it possible to find new aspects in interpretation and practical application of traditional and tested forms and methods of state government.

Finally, it is also not a secret that a contemporary model of public government in any state with no exception acts as reflection of all constitutional values, deep-laid notions on social justice and relationship between man, society, and state. In a normatively binding model of state government subject to securing being the most important results of civilization social development, creating a vector of its further reforms. Hence comes

the importance for everybody to constantly increase level of his knowledge in the field of theory and practice of state government.

For better understanding of educational stuff the book contains a vocabulary of basic terms and notions which hopefully, will be of use for the reader.

Creation of educational and scientific stuff is almost always a very hard work which should be resulted in creation, on the basis of using and evaluating traditional theoretical concepts and applied models, of such intellectual product which could form basic and, at the same time, problematically oriented perception of the studied things with the audience. Integrated character of this goal standing before the author of any quality textbook makes it most important to have feedback with readers. All those wishing to share their opinion on the presented work and their ideas on problems of state government and public law in Russia are welcome to address the author at hmao-tmn@mail.ru.

Respectfully to the reader,
Nikolai Dobrynin

ОТ НАУЧНОГО РЕДАКТОРА

Государственное управление постепенно обретает статус самостоятельного научного направления, обладающего собственной методологией, предметом изучения и понятийным аппаратом. Имеется достаточное количество научно-практических разработок по совершенствованию системы государственного управления. Исследования в этом направлении одновременно интересны и чрезвычайно сложны. Трудно установить генезис государственного управления, ибо начало уходит в глубь тысячелетий. Но выявить его сущность и описать в понятных научных терминах можно и необходимо.

Формирование новой российской государственности, системы государственного управления изначально содержало в себе органические болезни отечественной истории: радикальность в разрушении прежней политической системы и государства; жесткий централизм власти, переступающей через моральные ограничения; поспешность «списывания» и внедрения норм, институтов западной цивилизации; категоричная смена идеологических ориентаций; резкий отказ от устоявшихся целей и ценностей общественного развития.

В этих стремительных изменениях происходили перепады и повороты массового сознания, предлагались новые интонации официальных государственных текстов, влияющие на выбор модели поведения граждан.

Переход к рыночным отношениям, стремительная приватизация не создали эффективного собственника, а корпоративизм превратился в организованную систему выкачивания средств из остатков индустриальной экономики XX в. Буквально по пальцам можно пересчитать количество инновационных производств, а государство пока не предложило самым богатым предпринимателям новых правил государственно-частного партнерства по скорейшему созданию инновационной модели хозяйствования.

Административная реформа пока не дала ощутимых результатов, напоминая очередную кампанию по имитации радикальных изменений, а поиск решений, создающих юридическую ответственность чиновников, сводящих к минимуму возможность бесконтрольного поведения, личного усмотрения и произвола, непозволительно затянулся.

Множится число монографий, учебников, научных статей, нормативных правовых актов, посвященных различным аспектам государственной службы, конструирующих некий идеальный тип чиновника, который в соответствии с понятиями чести и достоинства служит интересам граждан, государства, общества, полностью идентифицирует себя с государственной политикой и государственной службой. Но очень часто в последнее время реальное состояние дел характеризуется противоречием

прокламируемого и действительного, а корыстное поведение вынудило законодателя, политическую элиту признать его повсеместным явлением и объявить о некоторых формах противодействия.

И все-таки в стране произошли и продолжают происходить колоссальные изменения. Учредительным актом, закрепляющим фундаментальные устои общества и государства, его исходные принципы и институты, стала Конституция Российской Федерации. Предметом конституционного регулирования названы государство, власть, общество в целом. Конституция начинает восприниматься людьми как часть жизненного уклада, как идеи и принципы, которые для них ценны и способны влиять на выбор политического курса государства и общества.

Проблемы государственного управления будут присутствовать всегда, поскольку динамика происходящих изменений не только сложна, но и стремительна, а модернизация государства как политического института никогда не прекращается. В новейшей истории России основой такой модернизации является переход от конституционного требования, состоящего в построении правового государства, к его практическому осуществлению. В этих целях наиболее плодотворной остается концепция, которая предполагает: превращение социальной и экономической функций из второстепенных в ключевые функции становления правового государства; надлежащее правовое обеспечение регулирования государством общественной жизни; бережное отношение к историческому опыту российской государственности и тем социальным ценностям, которые содержат позитивные призывы к гражданам страны.

С началом функционирования рыночной экономики в России резко застопорился весь механизм государственного управления. Иллюзии стихийного регулирования привели к отказу от двойного подчинения органов и вертикали власти, к явному преобладанию методов менеджмента над методами управления государственными делами. Это отрицательно отразилось на социальной сфере, на методах государственного регулирования, приведя к разрыву связей между территориями и предприятиями, а прежняя система организации федеральной исполнительной власти при сосредоточении максимального количества функций в министерствах, контролирующих самих себя, была абсолютно неэффективной и не отвечающей рыночным механизмам хозяйствования. В 2003 году был дан старт административной реформе. Произошло упорядочение функций исполнительных органов, введено определенное ограничение государственного вмешательства в деятельность субъектов предпринимательства и поддержание саморегулируемых организаций, что всегда характеризует доступность и открытость государственного управления для гражданского общества.

Постепенно такой институт, как государственная служба, становится социально-правовым, публичным, организационно стройным, стремясь к обеспечению выполнения государственными служащими содержательных функций государства, совершенствованию деятель-

ности органов государственной власти, их аппаратов. Сформировались основные уровни государственной службы — федеральная государственная служба и государственная гражданская служба субъектов Федерации, а также фактически сложилось разделение федеральной государственной службы по видам — гражданская, военная и служба в правоохранительных органах. Однако в потоке масштабных преобразований многие мероприятия все же фрагментарны, не всегда в государственных управленческих решениях наблюдается системность, комплексность. Обнаруживаются противоречия между статутными правовыми актами и тематическими законами в части регулирования компетенции органов исполнительной власти. В регулировании статусов органов исполнительной власти зачастую подзаконные акты преобладают над законодательными регуляторами. Это особенно часто наблюдается в субъектах РФ. Отсутствие законов и широчайшее административное усмотрение приводят к принятию ошибочных управленческих решений, в результате которых стремительно уменьшается ресурсная база, тормозятся процессы социально-экономического развития, усиливаются бюрократизм и коррупция в системе государственного управления.

Из-за коррупции происходит все большее отчуждение государственных служащих от государства, уменьшается устойчивость власти и доверие к ней со стороны населения. Как отмечает известный специалист по административному праву Д.Н. Бахрах, эгоизм и корыстолюбие чиновников, их низкий профессиональный уровень, к сожалению, стали горестным и повсеместным явлением в России.

Как представляется, в ближайшее время все же придется принимать управленческие решения, касающиеся систематизации данных о должностных преступлениях, служебных злоупотреблениях, несоблюдении этических и нравственных норм, фактах свершившихся наказаний тех государственных служащих и политических руководителей, которые подрывают государственные основы, нарушают права граждан, дискредитируют страну, создают угрозу национальной безопасности. Эти данные следует использовать в комплексе мероприятий по формированию правовой культуры, изменению реакции людей на любые проявления взыточничества и злоупотребления служебным положением, созданию обстановки нетерпимости по отношению к коррупционерам.

С давних пор известны аксиомы государственной власти, которая в первую очередь должна иметь авторитет у населения. Для его поддержания государственную власть следует осуществлять лучшим людям, удовлетворяющим профессиональному, политическому, правовому, культурному, этическому цензам. Но процесс формирования политических элит, подбора и расстановки на должности государственной службы не всегда отвечал этим аксиоматическим принципам. Это следует знать, чтобы не ретушировать кадровые проблемы, имеющиеся в системе государственного управления. Особенно зримо

это проявилось в 90-е гг. прошлого столетия, когда основанием авторитета должностных лиц часто служила сама власть, а должности замещались преимущественно на основе личных связей, семейной, клановой и географической близости.

Протекционизм не исчез и сейчас, а игнорирование принципов профессионализма, компетентностного подхода, правовой грамотности при работе с кадрами государственных служащих только усугубляет кризисные явления в системе государственного управления.

Но, тем не менее, кадровый состав государственной службы за последние годы все же стал формироваться на системной основе с применением различных способов: поступление на службу; участие в конкурсах; плановая переподготовка и повышение квалификации; освобождение от должности работников, не отвечающих современным требованиям к государственным служащим, и т.д. При оценке качеств поступающих на государственную службу порядок поступления и требования к претендентам определяются с учетом статуса государственных органов, особенностей сфер и отраслей, к которым эти органы относятся, категорий должностей. Используются такие методы оценки деловых и личностных качеств кандидатов, как собеседование, тестирование, анкетирование, экспертный опрос и др. Важную задачу выполняет конкурсная система замещения вакантных должностей государственной службы как особый порядок подбора кадров на определенные должности. Он должен обеспечивать реализацию конституционного права граждан РФ на равный доступ к государственной службе, а также права государственных гражданских служащих на должностной рост на конкурсной основе.

Вместе с тем законодательством предусмотрены категории многих должностей руководителей, на замещение которых конкурс не проводится. Это положение ограничивает сферу использования конкурсной системы по отношению к государственным гражданским служащим, занимающим прежде всего высшие и главные должности государственной службы и несущим особую ответственность за результаты управленческих решений в системе государственного управления. Поэтому в целях сокращения протекционизма, личных связей и по другим причинам, законодателю целесообразно на большее количество руководящих должностей в органах государственной власти установить особый порядок подбора кадров, а вновь назначаемым первым лицам установить ограничения, в соответствии с которым они бы не могли осуществлять смену прежнего управленческого состава более чем на 20 %.

В целях реализации главой государства своих конституционных полномочий, повышения эффективности деятельности федеральных органов власти и совершенствования контроля за исполнением их решений в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 г. № 849 на территории России учреждено семь федеральных округов (в 2010 г. еще один: Северо-Кавказский). Значитель-

ная часть задач, поставленных перед полномочными представителями Президента РФ в федеральных округах, и реализуемых ими функций затрагивает вопросы контроля, распорядительства и политической оценки. Это свидетельствует об особой роли данного института, который не только стал дополнительным звеном в вертикали власти, но и все больше претендует на участие в правотворчестве. Исследователи все чаще обращаются к необходимости наделения полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах функцией внесения в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ, представительные органы муниципальных образований представлений в случае противоречия принятых ими нормативных правовых актов Конституции РФ и федеральному законодательству.

Появляются публикации ученых, которые считают, что полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах целесообразно наделить непосредственным правом приостановления действия актов органов исполнительной власти субъектов РФ, находящихся в пределах федерального округа, в случае противоречия этих актов Конституции РФ, федеральным законам, международным обязательствам России или нарушения прав и свобод человека и гражданина.

В рассуждениях о принимаемых решениях полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах предлагается придать им в определенных случаях обязательный характер, распространив их действие за пределы организации работы их аппаратов.

Как представляется, эти и другие предложения требуют углубленного анализа. Достаточно часто применяемые в федеральных округах меры обладают всеми признаками межведомственного (надведомственного) воздействия, охватывают основные направления работы органов публичной власти и пока достаточно для информационного обеспечения и поддержания обратной связи с главой государства. Вместе с тем наделение особыми правами и полномочиями полномочного представителя Президента РФ в Северо-Кавказском федеральном округе создает прецедент для пересмотра функций других полномочных представителей в сторону их расширения.

Мы наблюдаем ситуацию, при которой федеральные округа все более ориентируются на комплексное развитие, что ставит вопрос о необходимости принятия федерального закона о системе управления в федеральном округе. Тогда полномочный представитель может стать самостоятельным должностным лицом, подчиненным непосредственно Президенту, действующим от его имени и по его поручению.

Сегодня в систему государственного управления активно внедряются информационно-коммуникативные технологии на основе прямых связей без участия посредников, что создает значительные преимущества в общественном развитии. Информатизация приобрела масштабный характер, а информационные продукты все больше облекаются в электронно-цифровую форму. Вместе с тем высокая

скорость внедрения информационных и телекоммуникационных технологий имеет и негативные последствия, а существующие законы не всегда соответствуют складывающимся информационным общественным реалиям. Государству потребовалось решать возникшие проблемы цифрового неравенства, киберпреступности, информационной безопасности. Пользователи услуг стационарной и мобильной связи сталкиваются с монополизмом и агрессивной ценовой политикой крупных телекоммуникационных компаний. В повседневной деятельности предприятий связи возникают проблемы регулирования собственной деятельности, сочетания норм федерального отраслевого законодательства и локальных норм.

В преодолении этих и вновь возникающих проблем большое значение имеют формы и методы государственного регулирования, утверждение и реализация стратегии развития информационного общества в России как концептуального документа, отражающего происходящие и прогнозируемые процессы в сфере отечественной телекоммуникационной промышленности.

Важнейшим фактором ускорения развития информационных технологий становится региональная информатизация. Ее основные цели включают: широкое распространение информационных технологий в ключевых областях общественной жизни субъекта РФ; создание современной телекоммуникационной инфраструктуры, обеспечивающей потребности населения, органов власти, организаций в доступе к информационным ресурсам. Для государственного управления обращение к сфере информационных технологий — насущная необходимость, поскольку она охватывает предметную деятельность по приему, обработке и передаче информации в любом формате, включая делопроизводство, отчасти архивное хранение документации и деятельности по организации связи. Это область дальних контактов, распространенной коммуникации.

В обществе, ориентированном на инновационное развитие, требуется взаимодействие основных субъектов инновационной деятельности — государства, предпринимательства, социальных групп и общественных структур, каждого конкретного человека. При этом именно государству важно создать благоприятные условия и предоставить гарантии для решения следующих задач: обеспечение макроэкономической стабильности; сокращение объемов прямого государственного регулирования экономики; расширение государственно-частного партнерства в области исследований, разработок и внедрения новейших технологий; повышение престижа и статуса предпринимательства; усиление доверия граждан к государственным и общественным институтам; выявление интересов различных социальных групп и учет их в деятельности всех уровней государственной и муниципальной власти; расширение творческой активности граждан и др. Государственная инновационная политика может быть успешной в случае ее социальной ориентированности и должна содержать цен-

ностный смысл, значимый для каждого гражданина. Общими идеями, отражающими основную и конечную цель инновационной политики страны, остаются принципы достоинства жизни и труда, вытекающие из конституционной характеристики Российской Федерации как государства социального (ст. 7 Конституции РФ). Вместе с тем инновационные преобразования будут касаться и государственных институтов, их полномочий, а само государство должно оставаться демократическим, предоставляющим гарантии участия гражданина в осуществлении власти и общественного контроля за ней.

В Российской Федерации идет поиск оптимальных форм взаимодействия государства и местных сообществ. Этот процесс предполагает как уточнение, так и изменение прав, обязанностей и ответственности за выполнение сторонами публично-правовых отношений взятых на себя обязательств. С выходом Федерального закона от 6 сентября 2003 г. (в ред. 8 ноября 2007 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» формирование системы местного самоуправления в стране изменилось коренным образом, а в чем-то даже обнаруживается попытка встраивания органов местного самоуправления в систему органов государственной власти. Хотя вполне справедливы утверждения многих исследователей, что конституционный принцип самостоятельности местного самоуправления привел к отделению не только местного самоуправления от государства, но и государства от местного самоуправления. Но порой очень трудно произвести демаркацию границ, где общество в лице местного самоуправления встречается с государством и где эти границы прозрачны при соприкосновении государства и общества. Обращение к образам здесь важно для более глубокого уяснения того, что у нашего государства нет другой территории, кроме той, на которой находятся муниципальные образования, а потому и практически все задачи, связанные с реализацией публичных функций государства, имеют как общегосударственное, так и местное значение, должны решаться совместно и солидарно.

Поэтому с позиций управления разграничение полномочий между органами исполнительной власти РФ, субъектов РФ и местного самоуправления лучше осуществлять не только по вертикали, но и по горизонтали, не пренебрегая принципами централизации и децентрализации, отраслевого и межотраслевого управления, линейности и функциональности. В зависимости от конкретных внутренних или внешних обстоятельств объем полномочий может пересматриваться в пользу одного или другого уровня власти, а сами полномочия должны быть обеспечены финансово-экономическими ресурсами.

Перспективы дальнейшего становления местных сообществ во многом будут определяться существующим отношением населения к участию в общественной жизни, проявлением активной гражданской позиции.

Самостоятельную историю имеет российский федерализм, сущность и практику которого можно познать только через глубокий анализ различных периодов его формирования, тех ценностей, которые оставались неизменными для людей, государства. При изучении системных основ отечественного государственного управления существует потребность в объективной оценке действительных недостатков и достоинств федерализма в советской модели управления, а также сложного процесса формирования федеративного устройства в современной ситуации. Отраднo, что многие исследователи это понимают, продолжают считать, что федерализм как конституционно-правовое состояние не только необходим для российской государственности, но и особо ценен как основа конституционного строя России.

При изучении теории и практики государственного управления нельзя отречься от прошлого, а переоценку ценностей следует осуществлять осторожно. Такая работа необходима для формирования прежде всего нового сознания. Россия имеет свой неповторимый опыт государственного строительства, свою сложную федеративную природу, свою самоорганизующуюся систему права, способы, правила и институты преодоления деструктивных явлений в обществе.

В калейдоскопе стремительно сменяющихся событий, жесткого противостояния и острых политических противоборств мы как-то забываем об этих национальных приобретениях, не всегда оцениваем их должным образом, слишком увлекаемся транзитом западно-европейских моделей управления, что не всегда безопасно. Государство в лице соответствующих органов и должностных лиц — это прежде всего исполнитель воли граждан, народа, общества. Реализация данного полномочия зависит от многих факторов, в том числе и от уровня развития государственных институтов защиты прав и свобод граждан, от качества государственного управления, от комплекса отношений, складывающихся в процессе общественного контроля за деятельностью органов государственной власти.

России необходима такая система государственного управления, которая, следуя принципам демократизма, стимулировала бы хозяйственную, общественную инициативу граждан и постоянно ориентировалась на улучшение качества их жизни.

Качество жизни способно служить не только целью социального развития, но и его условием, если общество решает иные важные задачи. При этом в походе за инновациями, модернизациями и другими преобразованиями никакие действия государственного аппарата не должны вести к ухудшению критериальных показателей, отражающих высшие человеческие ценности: здоровье и продолжительность жизни; рождаемость и воспроизводство рода; удовлетворенность жизнью; духовное состояние личности.

*Заведующий кафедрой теории и практики управления
Уральской государственной юридической академии,
доктор экономических наук, профессор
А.Н. Митин*

THE SCIENTIFIC EDITOR'S COMMENT

A science of state government gradually acquires the status of an independent scientific direction with its own methods, subject of investigation, a body of notions, and a sufficient number of scientific and practical recommendations on improving a state government system. For scholars this work is both interesting and quite challenging. It is not easy to determine genesis of state government, since its origin goes back into the depth of ages. However, it is possible and imperative to reveal its essence, describing it in clear scientific terms.

The development of new Russian statehood and a system of state government initially contained organic diseases of the Russian history, namely, radicalism in destructing the former political system and a state; rigid centralism of the power overcoming moral restrictions; haste in «cribbing» and promoting norms and institutions of West civilization; categorical replacement of ideological orientations; rapid refusal from traditional goals and values of social development.

Under these rapid changes, there occurred drops and turns in the mass conscience, the society was offered new intonations of official state documents influencing choice of model of citizens' behavior.

Transition to market relations together with rapid privatization failed creating an efficient owner, while a corporate structure changed into an organized system of exhausting resources from remnants of industrial economy of XX century. A number of new innovation industries could be counted on the fingers of one's hand, while so far the state has failed to suggest new rules of state and private partnership to the richest owners with regard to quickest creation of innovation economic model.

Results of administrative reform are far from impressive, reminding of another campaign on imitation of radical changes, while search of decisions creating legal responsibility of officials, minimizing possibility of non-controlled behaviour, personal discretion and arbitrariness has been unpardonably prolonged.

A number of monographs, textbooks, scientific articles, normative legal acts devoted to different aspects of state service tends to be increasing. In those, subject to creation being a certain ideal type of an official who, in accordance with notions of honour and dignity, is serving interests of citizens, state, and society, totally identifying himself with state policy and state service. Very often though, the true state of things has been lately characterized by contradiction between proclaimed and true, while a mercenary behavior pushed the legislator and the political elite recognizing this a general phenomenon, declaring certain forms of counteraction.

Still, the country faced and keeps on facing colossal changes. The Constitution of the Russian Federation has become a constituent act securing the most fundamental foundations of society and state, their initial principles and institutions. It was the state, power, and society as a whole called the subject of the constitutional regulation. The Constitution starts to be regarded by people as part of their life style, as ideas and principles which are of value for them and which could influence choice of a political course by state and society.

Problems of state government will stay ever, since dynamics of occurring changes is not only complex but also rapid, while modernization of state as a political institution never stops. In the newest history of Russia the basis of such modernization was transition from a constitutional demand to build a legal state to its practical realization. In these goals, it is a concept assuming transformation of social and economic functions from secondary into key ones that remains the most fruitful in development of a legal state together with appropriate legal security of regulating social life by the state, careful attitude to historical experience of the Russian statehood, and those social values which contain positive appeals to citizens of the country.

With starting market economy in Russia the whole mechanism of state government drastically came to a stand point. Illusions of uncontrolled regulation brought to refusing from double subordination of power bodies and vertical of power, to obvious domination of management methods over government ones in the state affairs. It was negatively told on a social sphere, methods of state regulation, drawing to rupturing previous relations between territories and enterprises, while the former system of organizing federal executive power, under accumulation of maximum number of functions in ministries checking themselves, has become absolutely non-efficient, not answering market mechanisms in economy. In 2003, they started administrative reform, resulting in regulating functions of executive bodies, introducing certain restriction of state intrusion into activity of subjects of enterprising, and support of self-regulating organizations, which always characterizes an easy access and openness of state government for a civil society.

Gradually, such institution as civil service is developing into social and legal, public and organizationally well-proportioned, tending to provide execution by officials of meaningful state functions, improving activity of state power bodies, and their staff. Subject to creation being basic levels of state service, i.e. federal state service and state civil service of federal subjects. Besides, what has been actually developed was division of federal state service into different kinds, namely, civil service, military service and service in law-enforcement agencies. However, in the stream of large-scale reforms, many measures still remain fragmentary. It is not at all times that one can observe system and integrated approach in state government decisions. There are contradictions between statute legal acts and thematic laws in part of regulating competence of executive power bodies. In regulating the status of executive power bodies, by-laws often tend to dominate over legislative regulators. This is particularly visible in

subjects of the Russian Federation. Lack of laws and broadest administrative discretion are influencing adoption of false government decisions resulting in rapid decreasing of resource base, braking processes of social and economic development, strengthening bureaucracy and corruption in the system of state government.

Resulting from corruption, alienation of state officials from the state is getting more and more aggravating, together with decreasing stability of the power and its trust by the population. As D.N. Bakhrakh, a famous expert in administrative law, remarks, egoism and self-interest of officials, their low professional level have unfortunately become a sad and general thing in Russia.

The way we see it, in the nearest future we shall still have to take government decisions on systematizing data on duty crimes, authority misuse, violations of ethical and moral standards, cases of executed punishments regarding state officials and political leaders who undermine state foundations, violate citizens' rights, discredit the country, threatening national security of the state. These data shall be used within a set of measures on creating legal culture, changing people's attitude to any manifestations of corruption and authority misuse, developing a situation of intolerance to corruptionists.

Since long, axioms of state power have been well known for researchers. In the first turn, it should be popular with population. To support this, state power must be executed by best people answering professional, political, legal, cultural, and ethical censes. However, a process of creating political elites, selecting and arranging applicants to state service posts did not always satisfy those axiomatic principles. This should be known in order to avoid retouching staff problems existing in the system of state government. It was particularly visibly revealed in the 1990s when the foundation for authority of officials was the power itself, while vacancies were mostly replaced on the basis of personal relations, as well as family, clan and geographic proximity.

Protectionism has not disappeared even until now, while ignoring principles of professionalism, a competent approach and legal competence in working with the staff of state officials is only aggravating crisis phenomena in the system of state government.

Nevertheless, in recent years the staff of state service has started to be organized on system basis using different methods: application to the service; participation in open competitions; planned refresher courses and improving qualifications; removing those officials from their posts who fail to satisfy modern requirements at state service, etc. Under quality evaluation regarding applicants to state service, the order of application and requirements to applicants are determined depending on the status of state bodies, particulars of spheres and branches these bodies refer to, as well as categories of posts. Subject to application being such methods of evaluating business and personal qualities of candidates as an interview, testing, filling a questionnaire, expert examination, and others. An important part is played by a competitive system in replacing state service va-

cancies as a special order to select candidates for certain posts. It should provide realization of the constitutional right of Russian citizens for an equal access to state service, as well as rights of state civil employees for an official career on a competitive basis.

At the same time, the legislation specifies categories of many high executives not to be covered by a competition. This situation is limiting sphere of using a competitive system with regard to state civil employees first of all replacing the highest and chief posts in state service and bearing special responsibility for results of administrative decisions in the system of state government. That is why, with the purpose of cutting protectionism, personal relations and for other reasons, we deem it advisable for a legislator to determine a special order of staff selection for an overwhelming number of highest posts in state government bodies, and to determine restrictions to newly appointed VIP persons, in accordance to which they could not turnover the previous government staff for more than 20 percent.

With a view to realization of his constitutional authorities by the head of the state, as well as to increasing efficiency of federal power bodies and improving control over execution of their decisions, in accordance with Decree by the President of the Russian Federation as of May 13, 2000, № 849, there are seven federal districts (plus one more, North Caucasian one, in 2010) that were established on the territory of Russia. A considerable part of tasks put before authorized representatives of the President of Russian Federation in federal districts, as well as of functions realized by them, touches upon questions of control, giving orders, and political evaluation. This testifies to a particular role of this institution which became not only an extra chain in the vertical of power, but is gradually claiming for participation in legislative activity. It is oftener and oftener that researchers are addressing the need of authorizing representatives of the Russian President in federal districts with a function of introducing memoranda into legislative (representative) state power bodies of subjects of the Russian Federation and into representative agencies of municipal institutions in case normative legal acts adopted by them contradict the Russian Constitution and federal legislation.

There are publications by some researchers who deem it advisable to empower authorized representatives of the President of the Russian Federation in the federal districts with the immediate right to suspend action by executive power bodies of subjects of the Russian Federation located within their federal districts, if their acts contradict the Constitution of the Russian Federation, federal laws, international obligations of Russia, or violate rights and freedoms of man and citizen.

In discussions on decisions adopted by authorized representatives of the President of the Russian Federation in federal bodies it is suggested in certain cases to authorize them with binding character, extending their action beyond functioning limits of their bodies.

The way we see it, these and other suggestions require a detailed analysis. The functions which are quite often used in federal districts possess every

feature of inter-administrative (super-administrative) effect, covering basic directions in the work of public power bodies, and so far are quite sufficient for providing information supply and supporting feedback with the head of the state. At the same time, empowering the authorized representative of the President of the Russian Federation in the North Caucasian federal district with special rights and authorities makes a precedent to revise functions of other authorized representatives in the direction of their broadening.

We observe a situation when federal districts are more and more orienting at integrated development, which puts a question of the need to adopt a federal law on government system in federal district. Then an authorized representative could become an independent official person subordinating immediately to the President and acting in his name and message.

Today, the system of state government is being actively introduced with information and communication technologies through direct relations without any mediators, which creates considerable advantages in social development. Informatization has acquired a large-scale character, while information products are more and more shaping into digital form. At the same time, a high speed of introducing information and telecommunication technologies also tends to originating negative consequences in development of information society, while the existing laws do not always correspond to shaping information social realities. The state had to decide the originated problems of digital non-equality, cyber-criminality, information security. Users of stationary and mobile communication services are clashing with monopolism and aggressive price policy led by big telecommunication companies. In their everyday work, communication enterprises have problems of regulating their own activity, combining norms of federal branch legislation and local standards.

In overcoming these and newly originating problems of important significance being forms and methods of state regulation, assertion and realization of development strategy of information society in Russia as a conceptual document reflecting the occurring and forecast processes in the field of domestic telecommunication industry.

An important factor accelerating development of information technologies is becoming regional informatization. Its basic goals comprise as follows: broad dissemination of information technologies in the key fields of social life in subjects of the Russian Federation; creation of modern telecommunication infrastructure providing needs of the population, government bodies, and organizations in the access to information resources. For state government, addressing a sphere of information technologies is a pressing need, since it covers specific activity on acceptance, processing and transfer of information in any format, including business correspondence, partly, archive keeping of documentation and activity on organizing communication. This is a field of remote contacts and spread communication.

In society oriented at innovation development interaction among basic subjects of innovation activity — that is state, business, social groups and social structures, and every concrete person — is required. At this it is the

state to which it is important to create favourable conditions and provide the appropriate guarantees: providing macroeconomic stability, cutting volumes of direct state economic regulation; broadening state and private partnership in the field of research, development projects and introduction of the newest technologies; increasing prestige and status of business enterprising; increasing citizens' trust in the state and social institutions; revealing interests of different social groups and considering them in the activity of all levels of state and municipal power; broadening creative activity of citizens, etc. State innovation policy could be a success in case of its social orienting and containing a value sense meaningful to every citizen. Common ideas reflecting basic and ultimate goals of the country's innovation policy remain principles of dignity of life and labour, proceeding from a constitutional characteristic of the Russian Federation as a social state (Art. 7 of the Russian Constitution). At the same time, innovation reforms shall also apply to state institutions and their authorities, while the state itself shall stay democratic, providing guarantees of citizen's participation in executing power and social control over this.

In the Russian Federation, there is a search of optimal forms of interaction between state and local communities. This process assumes both specification and alteration of rights, responsibilities and liabilities for executing public and legal relations, and responsibilities by the parties. Upon issuing federal law as of September 6, 2003 (in the edition as of November 8, 2007) "On general principles of organizing local self-government in the Russian Federation", development of local self-government system has been drastically changed. In some respects, we could even find an attempt of implementing local self-government bodies into a system of state power bodies, though quite fair remain assertions by many researchers that a constitutional principle of local self-government independence has led not only to separation of local self-government from the state, but also to separation of the state from local self-government. Sometimes though, it is very difficult to put demarcation of borders where society in the name of local self-government is meeting state and where these borders are transparent in contacting between state and society. Addressing images is here important for deeper understanding of the fact that our state has no other territory but the one where municipal institutions are located. That is why almost all questions associated with realization of public functions of the state have both all-state and local significance and shall be solved together and on a mutual basis.

That is why from view point of government, delineation of authorities between executive power bodies in the Russian Federation, subjects of the Russian Federation and local self-government is advisable to be executed not only along the vertical, but also along the horizontal, observing principles of centralization and decentralization, branch and inter-branch government, linearity and functionalism. Depending on specific inner or outer circumstances, volume of authorities could be revised in favour of

this or that level of power, while the authorities themselves shall be backed by financial and economic resources.

In many respects, perspectives of further development of local communities shall be determined by the existing attitude of population to participation in social life and by manifestation of active civil position.

Russian federalism has its own independent history which essence and practice could be learned only through deep analysis of different periods in its development, of values which remained invariable for people and state. Under studying system foundations of domestic state government, there is a need in objective evaluation of real drawbacks and merits regarding federalism in the Soviet government system and in complex process of developing federative structure in modern development situation. It is gratifying that many modern researchers do understand this fact, remaining on positions that federalism as a constitutional and legal condition is not only necessary for Russian statehood but also particularly valuable as the foundation of a constitutional system in Russia.

Under studying theory and practice of state government one should never give up the past, while revision of values should be done in a careful way. Such work is first of all necessary for development of new conscience. Russia possesses its own unique experience of state building, complex federative nature, self-organizing system of law, as well as methods, rules and institutions in order to overcome destructive things in society.

In a kaleidoscope of rapidly changing events, rigid opposition and sharp political confrontations we somehow forget of these national gains, failing to evaluate them in due way, being too much carried away with transit of West European government models, which is not always safe. A state, in the name of corresponding bodies and officials, is first of all an executor of will of its citizens, people and society. Realization of these authorities depends on many factors including level of development of state institutions directed at realization of measures on protecting citizens' rights and freedoms, quality of state government, set of relations shaping under a social control of state power bodies.

Russia needs such a system of state government which, following principles of democracy, could stimulate economic, and social initiatives by citizens, constantly orienting at improving quality of their life.

Quality of life can serve not only as a goal of social development, but also as its condition if society is busy solving other important questions. At this, in the march for innovations, modernization and other such reforms none of the actions by the state staff should lead to deterioration of criteria indices reflecting the highest human values, namely, health and duration of life, birth rate and generic reproduction, satisfaction by life and spiritual state of man.

*Head of the chair in theory and practice of government,
the Ural State Academy of Law,
Doctor of Economy, Professor*
A.N. Mitin

ПРЕДИСЛОВИЕ

Автор, доктор юридических наук, профессор Н.М. Добрынин, представляет учебник, характеризующий систему государственного управления. Действительно, после юридического закрепления разделения государственной власти на три ветви — законодательную, исполнительную и судебную — вместо понятия «государственное управление» употребляется понятие «исполнительная власть». Вместе с тем в законодательстве федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Федерации называются также органами, осуществляющими государственное управление. Хотя понятия эти близки, поскольку исполнительная власть реализуется в виде государственного управления, в учебнике учтено, что понятие «государственное управление» более широкое, чем понятие «исполнительная власть», так как многие управленческие функции выполняют и другие органы государственной власти. В этом плане можно согласиться с позицией автора и других исследователей, что органы исполнительной власти (органы государственного управления) — это исполнительные-распорядительные органы, ведущие повседневную оперативную работу по государственному управлению общественными процессами.

В новейшей истории России в системе государственного управления происходят весьма заметные изменения, причем на качественном уровне. В учебнике, предлагаемом вниманию читателя, в определенном смысле просматривается идея новой парадигмы государственного управления. Речь идет о переходе от статического мониторинга ситуации в субъектах РФ к комплексному системному анализу проблем, прогнозированию, планированию конкретных мероприятий по выводу страны на инновационный путь развития. Это одно из ключевых изменений в системе государственного управления, на которое должны быть сориентированы органы государственной власти всех уровней и органы местного самоуправления при решении стоящих перед ними задач. В учебнике излагаются основные подходы к реализации понятных обществу социально значимых проектов в каждом регионе страны.

Поэтому справедливы и своевременны выводы: перед органами государственной власти ставятся задачи принципиально иного, чем прежде, содержания — внедрять новейшие информационные технологии, развивать государственно-частное партнерство, эффективно управлять человеческими ресурсами, рисками, затратами, качеством, кадрами государственной службы и т.д. Чтобы эти и подобные по сложности задачи были своевременно решены, требуется внедрение в систему государственного управления усовершенствованных мето-

дов государственного регулирования, проектного подхода, согласованного применения стратегических и рыночных механизмов, создания подсистем индикативного планирования с увязкой интересов всех уровней и сфер управления, гражданского общества и предпринимательского сообщества. В этой связи весьма актуален материал учебника, в котором изложены основные понятия, касающиеся информационного общества, информационных ресурсов, информационных технологий. С их помощью реализуется целый ряд новых задач государственного управления: электронный документооборот, защита информации, сопровождение выборов, паспортизация, электронные торги, развитие баз и банков данных, реестры объектов управления. По существу, это современная система информационного обеспечения управления страной.

В какой-то степени автор даже согласился с условным термином «электронное правительство», заимствованным из западных концепций, обозначив им один из разделов главы, посвященной информационному обеспечению государственного управления. Хотя в Российской Федерации такому представительству государственных структур в сети Интернет посвящен Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». Он провозглашает основные принципы доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, а ст. 7 этого закона предусматривает, что информация может предоставляться в виде электронного документа и может быть передана по сетям связи общего пользования.

Для размещения информации о своей деятельности органы используют сеть Интернет, в которой создают официальные сайты.

В учебнике подробно отражена роль государственных институтов, которые рассматриваются как основные элементы системы государственного управления, по отношению к которым окружающей средой выступает общество. Запросы, ожидания, общественные мнения, новые традиции — все это адресуется государству, которое обязано отреагировать на них, одновременно воздействуя на общество посредством нормотворчества, принятия государственных управленческих решений, национальных проектов, целевых программ. В результате появляется возможность оценить эффективность деятельности государственных структур, выявить скрытые резервы существующей системы государственного управления.

Государственное управление в России имеет многовековую историю, в которой просматривается набор определенных констант, постоянно проявляющихся тенденций. Россия практически всегда имела жесткое централизованное управление. Выработка, принятие государственных управленческих решений, соотношение властных управленческих функций было смещено в пользу центра, а территориям отводилась роль непосредственных исполнителей. Такой же очевид-

ной чертой российской традиции государственного управления долгое время оставалась встроена в общество традиция авторитаризма. Эти факты не должны оставаться вне поля зрения тех, кто изучает государственное управление, участвует в принятии государственных управленческих решений в современной России.

В представленном вниманию читателей учебнике содержится информация, касающаяся правовых актов, которые внесли серьезные изменения в административно-правовой институт государственной службы. Связь трех существующих в стране разновидностей государственной службы, единство многих ее признаков закрепил принятый в 2003 г. Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации». Впервые на законодательном уровне установлено, что в России существует три вида государственной службы: гражданская, правоохранительная и военная. Все они выполняют государственные функции на профессиональной основе.

Вместе с тем обучающимся был бы интересен более подробный материал, касающийся специфики государственной военной и правоохранительной служб. Граждане, проходящие военную службу, имеют специальный статус, им предоставляются особые социальные гарантии и компенсации, а особенности статуса воинских должностей вытекают из организационно-штатной структуры Вооруженных сил РФ, сущности военно-служебных отношений, должностных обязанностей, применяемых средств и методов ведения вооруженной борьбы. Для военной службы характерна строгость организации ее прохождения. Все стороны военной службы, по сравнению с государственной гражданской службой, весьма подробно регламентируются. Эти и другие особенности военной службы, особенно в контексте реформы Вооруженных сил РФ, очень важны при изучении системных форм государственного управления.

Что касается правоохранительной государственной службы, то она всегда будет являться одной из форм осуществления функций государства посредством оперативной работы государственных органов по охране норм права от нарушений, защите субъективных прав участников правоотношений, обеспечению выполнения возложенных на них юридических обязанностей. Совершенствование, модернизация этого вида государственной службы на современном этапе развития России — объективная необходимость. Качественное осуществление ею государственных функций особого рода, направленных на обеспечение общественного порядка, безопасности, законности, противодействия преступности значит очень многое для устойчивого социально-экономического роста в стране.

Автор учебника справедливо отмечает в главе, посвященной кадровому составу государственных служащих, что дефицит высококвалифицированных, профессионально подготовленных работников остается. И эта проблема рассматривается в контексте двух состав-

ляющих. Во-первых, для решения исключительно сложных и важных по значимости задач органам государственной власти требуется обновленная система переподготовки и повышения квалификации работников, занимающихся реализацией проектов и сопровождением государственных информационных ресурсов и систем. Во-вторых, важна психологическая и организационная готовность государственных служащих к реализации государственных управленческих решений инновационного и стратегического характера. Современные государственные служащие, работающие в органах государственной власти на профессиональной основе, должны быть людьми, знающими жизнь изнутри и умеющими понять простого человека. А что касается государственного аппарата, то ему, по мнению автора, требуется открытость и прозрачность, системная ротация кадров.

Системное решение задач государства предполагает особую роль политических партий. Как важный инструмент контроля, они подробно охарактеризованы в учебнике. Причем не только в таком качестве: они — важнейший источник идей, новых форм организационной и общественной работы на всех уровнях государственного управления. Итоги выборов, логика развития страны показывают, что многопартийная система будет продолжать существовать. Но перспективны лишь те партии, которые способны предложить экономически выверенные, реалистичные, социально значимые программы, стоят на патриотических позициях и опираются на ценности и ценностные ориентации народа. Политическая система России пока находится в стадии становления, и проблемные события будут еще долго в ней присутствовать.

Автором достаточно подробно охарактеризованы судебные системы многих зарубежных государств, а анализу судебной системы России посвящена отдельная глава.

Заинтересованный читатель найдет в учебнике описание специфических национальных особенностей многих зарубежных государств, которые проявляются в правовом пространстве и моделях государственного управления. Автор дает характеристики германской, американской, французской, российской и многих других правовых систем и форм государственного воздействия, освещает современные подходы к созданию сетей коллективной солидарности. Зарубежный опыт для России интересен, может быть избирательно воспринят. Вместе с тем текст учебника содержит и критические высказывания автора, известных политиков, ученых, государственных деятелей по проблемам административной реформы, нестабильности законодательства, распространения общемировых стандартов юридического наследия, испытанных форм государственного управления.

Переход к новой цивилизационной стратегии развития человечества вызвал к жизни и принципиально другое отношение к пониманию права, культуры и государственного управления. На первый план за многие десятилетия в отношениях между государствами, организациями, людьми

ми выдвинулась целая система взаимосвязанных категорий: миротворчество, безопасность, партнерство, многополярный мир, доверие, законность. Этим термином в совокупности пока нет в едином словаре. А между тем именно они формируют категориальное поле правового механизма безопасности, нацеленного на соблюдение прав человека.

В учебнике Н.М. Добрынина в достаточном объеме охарактеризованы процессы глобализации, которые привели к необходимости переосмысления роли государства в современном мире в плане сохранения его как интегрированного, организованного и социально ориентированного института. С одной стороны, суверенные государства, вступая во взаимные отношения, связываются интегративными и кооперативными связями, а с другой — несут ответственность за существование общества. Своеобразие функций государственного управления в демократическом, правовом, социальном государстве в настоящее время проявляется не только в административном порядке, но и в политико-правовой системе. В условиях мирового финансово-экономического кризиса многие страны вынуждены были пойти на усиление регулирующей роли государства, но это явление, ограничивающее права и свободы человека, не может быть постоянным.

Будущее России во многом зависит от новых технологий. В учебнике можно найти разделы, касающиеся экономики знаний, стимулирования внедрения инноваций, создания условий для частной конкуренции. Роль государства и государственного управления в этих процессах чрезвычайно велика. Однако справедливо отмечено, что проводимая административная реформа пока не достигла заявленных целей, а коррупция, к сожалению, еще велика. Она остается комплексной проблемой, и противодействовать ей необходимо от федерального центра до низового уровня.

Учебник содержит значительное количество информации, относящейся к региональной политике, формам и методам управления в субъектах РФ. Мнение автора о необходимости развития отраслей в сочетании с задачами развития территорий позволяет читателям обнаружить преимущества отраслевого и территориального планирования, что обеспечивает устойчивое развитие страны и всех регионов. Это достигается во многом через совершенствование государственного регулирования, межрегиональные программы, новые центры развития, через диверсификацию экономики.

*Проректор по научной работе,
заведующий кафедрой административного права
Уральского института экономики, управления и права,
заслуженный деятель науки Российской Федерации,
доктор юридических наук, профессор*
Д.Н. Бахрах

Раздел I. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Глава 1. ГОСУДАРСТВО И ГОСУДАРСТВЕННАЯ ВЛАСТЬ

§ 1. Понятие, признаки, основные роли и функции государства

Как всякое сложное явление, государство не может быть определено однозначно, неизбежны множественность вариантов и большое количество разных трактовок понятия «государство».

Принято выделять **несколько основных подходов к определению государства**:

1) *теологический*. Не отвергается необходимость создания и функционирования земного государства, но утверждается, что творец всего сущего на Земле, в том числе государства,— Бог и проникнуть в тайну божественного замысла, постичь природу и сущность государства невозможно;

2) *патриархальный*. Государство представляет собой естественную форму человеческой жизни, а вне его общение человека с себе подобными невозможно. Еще Аристотель утверждал, что люди, как существа общественные, стремятся к объединению, образованию патриархальной семьи, а увеличение числа этих семей и их объединение приводят к образованию государства;

3) *договорный*. Государство возникло в результате договорного объединения людей, которые передают часть своих прав и свобод государственной власти и берут на себя обязательство подчиняться ей, а государство обязуется охранять неотчуждаемые права человека;

4) *гегельянский*. По утверждению Гегеля, в основе всех явлений природы и общества, а следовательно, государства лежит абсолютное духовное и разумное начало — «абсолютная идея» («мировой разум», «мировой дух»). Государство есть высшая форма реализации нравственности, абсолютная самоцель. Оно не служит отдельным лицам, а господствует, в нем не может быть народного суверенитета как основания государства и вытекающей из него идеи демократии;

5) *завоевательский*. Возникновение (уничтожение) государств всегда сопровождалось войнами и насилием, порабощением более слабых народов;

6) *агроменеджеральный*. Государства возникали по мере строительства и эксплуатации больших ирригационных сооружений, с помощью которых обслуживались жизненно важные объекты хозяйственной деятельности, производились продукты питания, формировались бюрократические структуры;

7) *органический*. Появление государств — естественный процесс, они возникают и прекращают существование вместе с людьми. Государство, как и сами люди, — творение сил природы;

8) *социологический* с марксистским направлением в государственоведении. Возникновение государства связывается с частной собственностью, расколом общества на классы и классовым антагонизмом;

9) *кибернетический*. Государство — особая система, с информационными массивами, информационными потоками, прямыми и обратными связями;

10) *юридический*. Государство — юридическая персонификация нации;

11) *бытовой* (на уровне обыденного сознания). Государство — совокупность трех слагаемых: власти, территории, населения.

Этот обзор может быть дополнен при рассмотрении иных уровней общности сугубо философскими трактовками государства, а с учетом самостоятельных политологических традиций понимания государства, сложившейся практики отечественного и международного права — также с позиций науки управления.

В научной литературе дается два основных значения термина «государство»: совокупность государственных учреждений, т.е. аппарат управления обществом; особый вид политико-правовой организации власти общества. Второе значение используется в политологии; при этом государство понимается как организация политической власти, которая распространяется на всю территорию страны и ее население, располагает для этого специальным аппаратом управления, издает обязательные для всех веления и обладает самостоятельностью при решении внутренних и внешних проблем.

Государственное управление рассматривает государство в качестве субъекта управления общественными процессами, универсальной организации общества, которая обладает всеми чертами организации, имеет иерархическую структуру, государственный аппарат, специализирована по ветвям власти, наделена публично-правовыми функциями и является основным институтом политической системы общества.

Результатом объединения научных изысканий в различных направлениях стала следующая наиболее распространенная дефиниция: ***государство — универсальная общественно-политическая организация, обладающая публичной властью и специализированным аппаратом управления социальными процессами в***

***пределах определенной территории, на которую распространяется ее суверенитет*¹.**

В узком смысле термин «государство» служит для обозначения аппарата управления, выделившегося из общества и стоящего над ним, т.е. акцент делается на структурном характере организации государства и наличии системы государственных органов, посредством которых осуществляется управление обществом.

В широком смысле государство можно рассматривать как ассоциацию, политическое сообщество, члены которого объединены публично-властными структурами и отношениями публично-властного характера. При этом государство характеризуется как политически организованное общество, т.е. подчеркивается, что государство как таковое не может быть сведено к механизму управления, аппарату чиновников. Государство — это объединение множества людей, особая политическая интеграция, которая предполагает наличие государственно-правовых институтов и соответствующих отношений².

Понятие государства конкретизируется и углубляется при раскрытии признаков, которые подчеркивают его отличие от негосударственных организаций общества, указывают на его функции структурирования, обеспечения целостности и упорядоченности общества.

Пространственной, физической, материальной основой государства является его *территория* — суша, недра, водное и воздушное пространство, континентальный шельф и др. Эта территория обычно четко задана государственными границами.

На территории государства проживает *население*, т.е. человеческое общество, которое может быть преимущественно мононациональным или многонациональным.

Государство, имея строго локализованную территорию, на которую распространяется его суверенная власть, оказывает влияние на население, на ней проживающее, которое превращается в подданных или граждан государства. Так формируются пространственные пределы государства, в которых появляется новый правовой институт — *подданство* или *гражданство*. С территориальной организацией населения сопряжено не только возникновение государства, но и начало складывания отдельных стран. А потому с этих позиций понятия «государство» и «страна» во многом совпадают³.

В государстве действует особая публичная власть в виде *аппарата управления*, т.е. власть, которая непосредственно не совпадает с населением, предполагает разделение общества на управляющих и

¹ *Государственное управление: Основы теории и организации: Учебник / Под ред. В.А. Козбаненко. М.: Статут, 2000. С. 83.*

² *Общая теория государства и права: Учебник / Под ред. В.М. Лазарева. М.: Юрист, 2004. С. 37.*

³ *Перевалов В.Д. Теория государства и права: Учебник. М.: Высш. образование, 2005. С. 47.*

управляемых, стоит над обществом не сливаясь с ним. Публичность ее заключается в том, что власть существует не сама по себе, а действует в интересах всего общества (или хотя бы декларирует это).

Государственный суверенитет как важнейший признак государства отражает верховенство и независимость государственной власти. Он проявляется в подконтрольности государству всей территории, полной независимости государства в мировом сообществе.

Верховенство государственной власти означает универсальность ее властной силы, уникальность ее властных полномочий, наличие у нее таких средств воздействия, которыми не обладает никакая другая власть.

Независимость государственной власти — это ее исключительное, монопольное право самостоятельно и свободно решать все вопросы, осуществлять любую законную деятельность как внутри, так и вне государства.

Другими отличительными чертами публичной власти являются *общеобязательность* и *легитимность*.

Государственная казна, с которой связаны такие явления, как налоги (учрежденные публичной властью общеобязательные и безвозмездные платежи, взыскиваемые в заранее установленных размерах и в определенные сроки), внутренние и внешние займы, государственные кредиты, долги государства — иначе говоря, все то, что характеризует экономическую деятельность государства, обеспечивает его функционирование,— тоже относится к его признакам.

Одним из важнейших средств управления в государстве является *право* — система формально-определенных правил поведения, которые устанавливаются в особом порядке специально уполномоченным государственным органом (чаще всего парламентом) и общеобязательны для исполнения.

Право подкрепляется принудительной силой государства, наличием в нем *аппарата принуждения*, наряду с аппаратом власти и управления. Это особые отряды вооруженных людей: армия, милиция (полиция), разведка и принудительные (пенитенциарные) учреждения (места исполнения наказаний).

Вся система публичной власти в стране строится на основе *политико-территориального деления*, которое, в свою очередь, организуется государством, чтобы его граждане могли осуществлять свои права и обязанности по месту своего жительства.

В литературе выделяются также такие дополнительные признаки государства, как единый язык, единая денежная система, единая информационная система, международное признание.

Основные направления деятельности государства — это его наиболее значимые функции, которые подразделяются на внутренние (деятельность в пределах общества) и внешние (межгосударственные отношения), но тесно взаимосвязаны и взаимозависимы.

Государство является главным институтом власти в обществе. Посредством государства власть реализует свою политику. Таким образом, понятия «власть», «государство» и «политика» теснейшим образом взаимосвязаны и взаимообусловлены, а сущностью государства как самостоятельного феномена выступает легитимная и обеспеченная соответствующими средствами власть.

В науке роль государства характеризуется по-разному, что отражено в различных концепциях:

- *либеральная* признает основным регулятором общественной жизни свободный рынок;
- *социалистическая* отстаивает принцип централизованного планового государственного управления;
- *интегративная*, сочетающая элементы неолиберальной и социалистической, обосновывает возрастание роли прогнозирующей и планирующей, регулирующей и управляющей деятельности государства.

Иначе говоря, функция управления, свойственная государству по его природе, в большей или меньшей мере признается представителями всех направлений современной политической мысли, что реализуется в *трех основных хозяйственных моделях*.

Кейнсианская модель (теория Дж. Кейнса) как приоритет рассматривает борьбу с экономическими спадами и безработицей, составляющую основу государственной политики, а в качестве главного инструмента вмешательства государства в воспроизводственный процесс — бюджетную политику.

Монетаристская модель (теория М. Фридмана) отвергает вмешательство государства в механизмы рыночной экономики, оставляя для него только регулирование в денежной сфере.

Модель плановой экономики предполагает наличие института государственного планирования, в чьи функции входит определение характера развития отраслей экономики, участие государства непосредственно в управлении деятельностью ведущих предприятий.

Мировой финансовый кризис внес существенные поправки в теоретические концепции роли государства в обществе и создал предпосылки для появления новой хозяйственной модели, которую условно можно обозначить как *интеграционную* с новыми формами международного финансового и экономического сотрудничества. Основные элементы этой модели могут выглядеть следующим образом:

- усиление присутствия государства в целевых программах по стимулированию экономики;
- информационная открытость национальных финансов;
- создание системы экономического мониторинга в ООН;
- реформа Международного валютного фонда (МВФ) с целью освобождения его от крайней политизированности и преобразования в

организацию, которая оказывает финансовую помощь любому государству;

- создание внутри групп стран новых многосторонних организаций, которые могут частично реализовать функции МВФ;

- объединение усилий правительств заинтересованных государств в оценке рисков глобальных кризисов и создание системы международных финансовых соглашений с прописыванием норм по снижению рисков кризисов;

- внесение в международное право дополнений, переводящих действия по манипулированию финансами на глобальных рынках, проведению спекулятивных акций в разряд уголовных преступлений.

В условиях современной социально-экономической реальности государство становится все более эффективным механизмом преодоления общественных противоречий преимущественно путем достижения общественного компромисса, сокращения объемов принуждения и благодаря точности принимаемых решений.

Роль государства в политической системе общества раскрывается в его общественных функциях, которые традиционно разделяются на *внутренние* и *внешние*.

К **внутренним функциям государства** относятся:

1) *экономическая* — защита существующего способа производства, регулирование экономических процессов с помощью налоговой и кредитной политики, прогнозирование стратегического и текущего развития экономики, создание стимулов для экономического роста, регулирование деятельности «естественных монополий»;

2) *социальная* — обеспечение прав и свобод каждого человека и гражданина, удовлетворение возрастающих потребностей населения, создание системы социальной защиты определенных групп населения, а также условий воспроизводства и развития человека;

3) *политическая* — обеспечение политической стабильности, целостности и сохранности общества своей страны;

4) *общественная* — поддержание свободы, суверенитета и исторического существования народов своей страны в рамках мирового сообщества⁴;

5) *правовая* — обеспечение в стране законности и правопорядка;

6) *образовательная* — создание условий для развития интеллектуального потенциала человека с помощью образовательных технологий;

7) *культурная* — поддержание социально значимой творческой деятельности людей, с помощью которой все ее предметные результаты, а также человеческие силы и способности обретают новое, более качественное состояние;

⁴ Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций. 3-е изд., доп. М.: ОМЕГА-Л, 2005. С. 80.

8) *экологическая* — охрана и восстановление окружающей природной среды.

К **внешним функциям** относятся:

- 1) *оборона страны;*
- 2) *интеграция в мировое сообщество;*
- 3) *обеспечение мира и поддержание мирового правопорядка;*
- 4) *сотрудничество с другими государствами, борьба с международным терроризмом.*

Как политическая структура государство имеет сложное строение и включает в себя систему государственного управления, институт президентства или монархии, систему правосудия, органы государственного контроля, органы охраны общественного порядка, органы государственной безопасности, вооруженные силы, органы местного самоуправления.

§ 2. Сущность, принципы, функции, виды и методы государственной власти

Наиболее существенным и конечным результатом политической деятельности людей и их объединений выступает государственная власть. В силу многозначности самого термина «власть» возможны различные толкования этого явления. Философы говорят о власти объективных законов общества, социологи — о власти общественной, исследователи процессов управления — о власти как необходимом условии управления людьми, экономисты — о власти хозяйственной, естествоиспытатели — о власти над природой, психологи — о власти человека над самим собой, теологи — о власти от Бога, юристы — о государственной власти. Но все они, выделяя различные аспекты власти, отмечают ее присутствие в любой сфере человеческих отношений. Поэтому разгадка феномена власти как универсальной формы, наиболее тонкого механизма реализации человеческой самостоятельности, а также приращение нового знания о природе власти и механизмах властвования продолжают оставаться актуальными задачами многих наук⁵.

Власть (англ. *power*, гр. *kratos*, лат. *imperium*, нем. *Macht*, фр. *pouvoir*, ит. *domino*) — ***способность, возможность и право оказывать воздействие на судьбы, поведение и деятельность людей с помощью различных средств права, авторитета, воли, принуждения; система соответствующих институтов и органов, принимающих властные решения; лица, обладающие соответствующими властными полномочиями***⁶.

⁵ Митин А.Н. Культура власти и управления. Екатеринбург: Уралвнешторгиздат, 2001. С. 17.

⁶ Государственное и муниципальное управление: Справочник. М.: Магистр, 1997. С. 92–93.

Власть есть общественная функция любой формальной или неформальной человеческой группы и общества в целом, а потому всегда существует носитель этой функции — **субъект власти**. В социально-экономических системах носителем, субъектом власти является конкретный индивид, обладающий возможностью воздействовать на других людей и события посредством принятия решений. Носителем, субъектом публичной власти выступают прежде всего государство и его органы, иные политические институты, которые формируются из конкретных индивидуумов.

Каждая общественная функция проявляется в человеческой деятельности, поэтому власть реализуется в деятельности субъектов власти, носящей различный характер.

Любая общественная функция, а значит, и власть имеет свой объект воздействия. В качестве такого объекта выступают общественные отношения, которые выражаются в поведении, действиях людей. Следовательно, **объектом власти** в конечном счете являются люди, ей подчиненные. В процессе функционирования власти между носителями власти и подвластными субъектами неизбежно возникают особые отношения (отношения власти), при которых происходит навязывание воли носителя власти подвластному, подавление воли последнего. Для этого носитель власти должен обладать определенной силой, ресурсами, технологиями, формами и методами реализации власти, нормативно-правовой базой.

Многочисленные исследователи власти трактуют ее как особое отношение господства или влияния, как силу, как принуждение. Действительно, власть начинается там, где возникает подчинение, т.е. отношение управления — исполнения. В основе подчинения одного человека другому лежит неравенство социальное (статусное, экономическое, культурное, образовательное, правовое, управленческое и др.), а также естественное (физиологическое, интеллектуальное и т.д.).⁷

Вместе с тем независимо от того, создается ли власть как необходимый механизм введения и осуществления управления в организации или как механизм политического превосходства, для ее формирования необходимы источники, которые следует искать не в положении, занимаемом человеком, а в готовности, согласии участников коллективных действий признать власть. В этом случае власть в отношениях между ее носителем и объектом воздействия с доминантой убеждения, авторитета проявляется как способность достигать социального партнерства и соглашения, истолковывается как символическое средство социальной коммуникации. Из этого вытекает, что власть не является результатом только насилия, подавления одной личности другой. Замечено, например, что сложной натуре человека присуще несомненное искание над собой власти, которой он мог бы

⁷ Митин А.Н. Культура управления персоналом. Екатеринбург: Уралвнешторгиздат, 2001. С. 22.

подчиняться. Это своего рода постоянная потребность в воздействии одного человека на другого, сила, соединяющая людей в общество⁸.

Таким образом, власть неизбежно оказывается следствием самой социальной природы человека. Однако как только власть приобретает общественный характер, главной ее целью становится создание и поддержание порядка, важнейшим средством чего она и выступает. Проявление и доминирование власти осуществляются через организационные структуры.

Власть должна иметь разнообразные **ресурсы**, используемые для поощрения, принуждения, убеждения и сотрудничества. В литературе их классифицируют по-разному. Согласно первой классификации эти ресурсы делятся на *утилитарные* (материальные и другие социальные блага); *принудительные* (меры административного и уголовного воздействия); *нормативные* (ценности, ценностные ориентации личности, нормы поведения). По второй классификации ресурсы власти подразделяются по сферам деятельности: *экономические, социальные, культурные, информационные, силовые, человеческие*. Самый многофункциональный, универсальный ресурс власти, который создает другие ресурсы,— люди⁹. Использование ресурсов власти приводит в движение все ее компоненты, делает реальностью ее процесс, который воплощается в формах господства, руководства, управления и контроля.

Сам процесс осуществления власти упорядочивается и регулируется с помощью специального механизма — системы организаций, норм их устройства и деятельности. Власть может быть как эффективной, так и деструктивной в зависимости от источников формирования и тех ценностей, которые создаются под влиянием власти и возникающих при этом сопротивления или подчинения, лояльности, терпимости.

Главное значение власти как социального явления состоит в том, что она во всех сферах жизнедеятельности людей выступает организующим и направляющим началом, необходимым атрибутом любого сколько-нибудь организованного общества. Но власть в управлении необходимо отличать от власти, создаваемой политикой, власти государственной, со всеобъемлющим социальным характером, являющейся той реальной силой, в том числе материальной, которая обеспечивает принятие и претворение в жизнь государственных решений. В действиях власти реализуются общая воля и общий интерес основных социальных групп или большинства населения.

В научной, учебной литературе (как зарубежной, так и отечественной) единого определения понятия «государственная власть» не сложилось. Такая ситуация объясняется многогранностью государст-

⁸ Соловьев В.С. Сочинения: В 2 т. М., 1990. Т. 1. С. 458.

⁹ Глазьев С. Российская реформа и новый экономический порядок // Рос. экон. журн. 1997. № 7.

венной власти как общественного явления. Многие авторы стремятся вообще не формулировать это понятие, ограничиваясь сущностными характеристиками государственной власти. И тем не менее определения государственной власти можно условно разделить на две группы.

Классики политической науки (Н. Макиавелли, Дж. Гоббс, К. Маркс, Ф. Энгельс, М. Вебер, Г. Плеханов, В. Ленин и др.) сущность государственной власти сводили к отношению господства людей над людьми или к отношению подчинения всех членов общества воле одного лица либо узкой группы лиц.

Современные политологи (Т. Парсонс, Н. Смелзер, Г. Атаманчук, Н. Глазунова, Д. Зеркин, В. Козбаненко, В. Перевалов, К. Поппер, Ю. Стариков, Ф. Шамхалов и др.), не отрицая связи государственной власти с легитимным принуждением, подчеркивают, что принуждение не исчерпывает сущности власти, и особо отмечают ее управленческий аспект, возможность выступления власти в качестве средства организации и волевого регулирования совместной деятельности людей, способствующего реализации общих интересов и целей как насильственными, так и ненасильственными методами.

При анализе определений государственной власти выясняется ее *социальная природа*. Государственную власть осуществляют люди, она направлена на конкретных людей, ее социальной базой остается все общество (социальные слои и группы), она совершенствуется и модифицируется вместе с человеком и обществом.

Государственная власть — власть публичная, возвышающаяся над обществом, в чем-то узурпирующая право выступать от его имени, выражающая, хотя бы формально, общую волю всех граждан государства. Это *политическая природа* государственной власти.

Нормативно-правовую природу государственной власти раскрывают ее легитимность и легальность, которые закрепляются в конституции и других нормативных правовых актах государства; правовой характер ее формирования и осуществления; публичное признание и обеспечение прав и свобод человека и гражданина. Государственная власть реализуется как через силу государственного аппарата, обладающего средствами принуждения, так и путем налаживания социальных взаимосвязей, в процессе которых люди добровольно (осознанно) признают верховенство воли других.

На государственную власть опираются все управляющие воздействия в государственном управлении. Более того, они подкрепляются, обеспечиваются ею, расширяя возможности государственного программирования экономической жизни.

Сама власть выступает в виде управления, управление — в виде власти. Но то же государственное управление не есть функционирование власти. *Управление шире, чем власть*. Власть — элемент управления, источник его силы. ***Процесс управления представляет собой алгоритм реализации властной воли для достиже-***

ния цели властителя. Управление является средством, при помощи которого целенаправленное воздействие власти из возможности превращается в действительность¹⁰. В этом случае можно говорить о взаимосвязи и взаимозависимости государственной власти и управления. Власть остается необходимым условием управления поведением людей, изменения их действий.

Анализ сформулированных в литературе определений показывает «образ государственной власти как системы отношений руководства и подчинения, концентрированного выражения разума, воли и силы определенных социальных слоев, групп или всего народа, содержащих политико-правовые полномочия и ответственности и реализуемых компетентными государственными органами»¹¹.

Государственная власть в полном объеме оказывает практическое, деятельное воздействие на объект управления, а особый состав субъектов управления (преимущественно органы государственной власти) делает это воздействие государственным управлением. Поэтому взаимосвязь государственной власти и государственного управления может быть определена как система правовых отношений между различными ветвями государственной власти.

В качестве основных, исходных положений, правил деятельности формирования и функционирования государственной власти принято выделять следующие принципы:

1) *суверенитет* — верховенство и независимость государственной власти;

2) *скалярность* — распространение государственной власти сверху вниз по иерархии;

3) *законность* — соблюдение представителями государственной власти норм конституции, законов, иных нормативных правовых актов;

4) *разделение власти* — распределение государственной власти между отдельными государственными органами, взаимодействующими друг с другом на основе относительно взаимнезависимого положения;

5) *эффективность* — получение более высоких результатов в развитии государства с меньшими усилиями;

6) *единоначалие* — концентрация у руководителя (носителя государственной власти) главных функций и полномочий руководства.

Государственная власть осуществляется в процессе реализации ее функций, последовательных действий управления. Подразделяясь на центральную и региональную, государственная власть:

- создает правовые рамки для деятельности всех субъектов отношений, в том числе местных сообществ, органов местного самоуправления, посредством принятия законов и иных правовых актов;

¹⁰ Краснов Б.И. Теория власти и властных отношений // Соц.-полит. журн. 1994. № 3–6.

¹¹ Перевалов В.Д. Теория государства и права: Учебник. С. 58.

- принимает и изменяет законы об общих принципах организации местного самоуправления;
- определяет и гарантирует общегосударственные стандарты, тот минимум благ, которые вправе получать и требовать граждане данного государства;
- обеспечивает государственный контроль за соблюдением общегосударственных социальных стандартов, реализацией закрепленных в законодательстве прав физических и юридических лиц, а также защиту этих прав.

В демократических государствах особое значение придается **разделению власти** как способу организации отношений между различными, не сводимыми друг к другу видами (ветвями) власти и одновременно как организации отношений между высшими органами государственной власти. С политической точки зрения смысл разделения власти — предотвращение ее узурпации, недопущение тирании. В рамках теории и практики государственного управления этот смысл заключается в эффективном распределении разных функций между специализированными органами власти, т.е. в их функциональной специализации, которая основана на специфических видах управленческой деятельности, или функциях управления. Обособление этих органов обусловлено их ориентацией на определенный вид деятельности (функцию).

В соответствии с принципом разделения власти различают законодательную, исполнительную и судебную власти.

Законодательная власть — это выборная, коллективная власть, осуществляемая высшим законодательным органом государства (парламент, конгресс, федеральное собрание), а также иными законодательными органами. Ее основная функция — принятие решений (законов).

Исполнительная власть — это, как правило, назначаемая, производная от законодательной власть, носящая подзаконный характер, осуществляемая высшим должностным лицом (президентом), правительством и его органами на местах. Ее основные функции — организация и координация, т.е. обеспечение исполнения принятых законодательной властью решений.

Судебная власть — это самостоятельная и независимая ветвь публичной власти (наряду с законодательной и исполнительной). Ее основные функции — оценка результатов исполнения законов, устранение их нарушений, наказание виновных.

Каждая разновидность государственной власти имеет особое назначение, цель, которые реализуются путем конкретизации в задачах, функциях, структурах, конкретных должностях. Единство государственной власти — одно из важнейших проявлений ее системного характера, выражающее, во-первых, совместимость компонентов

государственной власти, во-вторых, особый характер отношений между ними, обуславливающих ее целостность.

Исторически **осуществление и единство государственной власти обеспечивается различными методами.**

1. *Метод правового регулирования.* Свойствен только государству в лице его органов, реализуется лишь через нормы права, его действенность обеспечивается государственным принуждением. Этот метод может быть или *императивным*, или *диспозитивным*. Первый — способ властного воздействия одного участника общественных отношений, урегулированных нормами права, на другого (других). Второй — способ регулирования деятельности участников правоотношений, являющихся равноправными сторонами.

2. *Метод управления.* Это совокупность способов и средств воздействия субъекта государственной власти на поведение и деятельность подчиненных для достижения определенных целей. Выделяют организационные, экономические и социально-психологические методы управления.

В ходе применения *организационных методов* могут устанавливаться: жесткое регламентирование, гибкое реагирование, постановка общих задач, допустимые границы деятельности и др.

Экономические методы сориентированы на создание экономических условий, побуждающих объект управления действовать в нужном направлении и добиваться решения поставленных перед ним задач. Это прогнозирование, планирование, выявление общественных потребностей, финансирование, ценообразование, экономическое стимулирование и др.

Социально-психологические методы основаны на использовании власти имущими социально-психологических факторов, системы идеологических средств для внушения объектам управления и формирования у них положительных представлений о действующей государственной власти, создания обстановки социально-психологической заинтересованности в достижении определенных целей, результатов развития государства.

Методы управления используются в комплексе, они едины для разных звеньев и уровней, но в зависимости от особенностей конкретного объекта воздействия при осуществлении управления возможно преобладание тех или иных методов.

Органами государственной власти используются также *методы выявления и формирования общественного мнения, предоставления дозированной информации и дезинформации, стратегического планирования, геополитической ориентации* и др.

§ 3. Формы правления и основные типы политических режимов в системе организации государственной власти

Государство создается людьми, которые предполагают с его помощью достичь определенных целей, в частности выжить, удовлетворить свои потребности, интересы, защитить себя и свою собственность от внутренних и внешних посягательств. При этом в силу разного рода обстоятельств они вынуждены выбирать соответствующие организационно-политические формы государства как организации государственной власти, которой охватываются форма государственного устройства, форма правления и форма государственного (политического) режима.

Форма государственного устройства обуславливает принципы национально-территориальной организации государства и взаимоотношений центральных органов власти с региональными. Различают три основные формы государственного устройства — унитарное государство, федерацию и конфедерацию.

Унитарное государство (форма, наиболее распространенная в современном мире) характеризуется единой конституцией, единством системы высших органов государственной власти, высокой степенью централизации управления всех административно-территориальных единиц (департаментов, областей, районов и т.п.) при отсутствии у них политической самостоятельности. В качестве примеров унитарного государства можно назвать Финляндию, Францию, Японию. Таковой была и Российская империя. В настоящее время в некоторых унитарных государствах — Великобритании, Испании, Италии, Дании, Финляндии — предусматривается административная автономия для отдельных территорий. Так, в Великобритании ограниченной автономией располагают Шотландия и Северная Ирландия.

Федерация предполагает иной тип внутренних связей, объединяя несколько государств или территорий (субъектов) в единое союзное государство при сохранении у каждого из них юридической и некоторой политической самостоятельности. Показателем известной суверенности членов федерации является наличие у них собственных конституций, законодательства, органов представительной и исполнительной власти, а в некоторых случаях и гражданства, флага, герба, гимна. Прямое представительство субъектов федерации в парламенте страны обеспечивает вторая палата (в России — Совет Федерации, в США — Сенат, в ФРГ — Бундесрат). Вместе с тем основополагающий принцип федеративного государства — главенство общенациональной конституции и законодательства. Важными объединяющими факторами выступают единое социально-экономическое пространство, общность денежной системы и гражданства. В настоящее время федеративную форму государственного устройства избрали около 20 стран.

Конфедерация представляет собой постоянный союз суверенных государств, образованный с определенной целью, чаще всего внешне-неполитической. Субъекты конфедерации обладают суверенитетом при ограниченных правах конфедеративного центра, в ведении которого находятся, как правило, только главные вопросы внешней, оборонной, а в некоторых случаях и финансово-экономической политики. При необходимости создания центральных органов, единых вооруженных сил и общей банковской системы их образуют на паритетной основе и только при условии ратификации в законодательных органах субъектов конфедерации.

Конфедерация, достаточно устойчивая и распространенная в прошлом форма государственного объединения (Рейнская конфедерация, 1254–1350; Ганзейская лига, 1367–1665; Швейцарская конфедерация, 1291–1798 и 1815–1848; Республика Соединенных провинций (Нидерланды), 1579–1798; Соединенные Штаты Америки, 1781–1789; Германский союз, 1815–1860; Австро-Венгерская монархия, 1867–1918; Конфедеративные Штаты Америки, 1861–1865; Шведско-Норвежская уния, 1814–1905), в настоящее время находит все меньше сторонников, а существование государств-конфедераций становится все более кратковременным. В XX столетии, например, Египет и Сирия образовали Объединенную Арабскую Республику (1958–1962), Сенегал и Гамбия — Сенегамбию (1982), Чехия и Словакия — Чешскую и Словацкую Федеративную Республику (1990–1992). Союз Независимых Государств (СНГ), состоящий из бывших республик СССР, ученые причисляют к конфедеративному типу с большими оговорками; на самом деле он является, вероятно, не более чем консультативным межгосударственным союзом.

Понятие **форма правления** имеет два основных значения. Первое — это организация высшей государственной власти в стране, второе — конкретная конфигурация высших органов государственной власти, порядок их создания, структура, компетенция, права и обязанности по отношению друг к другу и к государству, взаимодействие друг с другом и населением, степень, формы и процедуры участия последнего в их формировании.

В рамках первого значения традиционно различают такие формы правления, как *монархия* и *республика*. Второе значение детализирует первое. Так, среди монархических форм правления выделяют абсолютную и конституционную монархии; последняя распадается на дуалистические и парламентские монархии. Республиканская форма правления существует в виде президентских (дуалистических), парламентских и полупрезидентских (смешанных) республик.

Каждая форма правления характеризуется определенным сочетанием трех базовых критериев:

- 1) способ занятия должности главы государства, его полномочия;
- 2) способ формирования правительства, его ответственность;

3) способы взаимодействия (взаимовлияния) главы государства, парламента и правительства¹².

В современном мире далеко не все государства могут быть отнесены к одной из названных форм правления, поскольку многие монархии напоминают смешанные или полупрезидентские республики, военные или гражданские диктатуры; отдельные государства, имея признаки республиканской формы правления, воспроизводят характеристики абсолютной монархии; многие государственные образования отличаются абсолютным несоответствием конституционного строя реальному распределению власти.

Монархическая форма правления (гр. *monarchia* — единовластие) — сосредоточение высшей государственной власти в руках единоличного главы государства — монарха; власть монарха, как правило, является пожизненной и передается в порядке престолонаследия. Особую разновидность монархической формы правления представляет доминион. К доминионам причисляют себя 16 государств из числа бывших британских колоний — Австрия, Новая Зеландия, Канада, Барбадос, Ямайка и др. Фактически почти все они являются парламентскими республиками, но формально продолжают объявлять главой государства британского монарха.

Республиканская форма правления (лат. *res publica* — достояние народа, общественное дело) — осуществление верховной государственной власти избранными на определенный срок органами. Типологически выделяются три подвида республики — парламентская, президентская и смешанная.

Многие существенные черты организации государственной власти не в полной мере отражаются в понятии «форма правления» и отчасти выявляются при правовом анализе политических (государственных) режимов.

Политический (государственный) режим — совокупность средств и способов осуществления в обществе государственной власти (демократический, тоталитарный, авторитарный). Он является функциональной характеристикой власти и рассматривается как правовая и политическая формы правления. Эта конкретизация достигается за счет действия ряда факторов:

- политические традиции — регулярное, частичное применение конституционных норм или их неприменение;
- косвенное и законодательное регулирование деятельности высших органов власти через разные механизмы и ограничения процедурного характера, меняющие систему построения высших органов государственной власти;
- система политических партий;

¹² Старцев Я.Ю. Основы политического государственного управления: Учеб. пособие. Екатеринбург: УрАГС, 2005. С. 53–54.

- избирательная система;
- усиление взаимосвязи между избирательной системой, системой политических партий и государственным режимом (законы Дюверже).

Выбор формы правления, функций, структур и других параметров общегосударственной власти существенно влияет на государственное управление, поэтому общенациональные политические процессы преимущественно сосредотачиваются вокруг выбора формы правления и политического (государственного) режима — отношения государственной власти к правам и свободам человека и гражданина.

При всей условности любого возможного разделения политических режимов сегодня наиболее адекватный их перечень выглядит следующим образом:

- 1) *либеральная демократия*;
- 2) *молодая демократия*;
- 3) *недемократические режимы коммунистических государств*;
- 4) *национал-социализм*;
- 5) *авторитарный национализм*;
- 6) *военный авторитаризм*;
- 7) *исламский национализм*;
- 8) *абсолютизм*.

В современном мире наиболее распространенной государственной идеологией является *либеральная демократия*, основы которой были сформулированы в трудах классиков философии Нового времени. Мироззренческое основание либеральной демократии — соединение идеи представительной власти (народного суверенитета) и идеи прав человека. Первая обусловила возникновение современной системы международных отношений и доминирование в мире легитимного типа власти (по М. Веберу). Поэтому можно утверждать, что доминирование в мире другой идеологии привело бы к разрушению существующих международных отношений, так как именно либеральная демократия нуждается в конституции и системе выборов для обоснования своей легитимности.

Либерально-демократическую систему характеризуют следующие основные черты:

- 1) признается правление большинства, осуществляемое посредством свободных выборов при наличии многопартийной системы и системы представительных институтов;
- 2) государственные интересы, представленные правительством, ограничены и не являются всеобъемлющими;
- 3) правительство несет ответственность перед населением;
- 4) признаются важнейшие политические права человека: свобода слова, совести, личности, что обеспечивается независимой судебной властью;

5) существует государственная служба, подконтрольная правительству.

Всего в мире могут быть определены как либерально-демократические около 80 государств¹³. Наиболее старые и стабильные из них расположены на севере и западе Европы, а также в Северной Америке.

Либерально-демократические режимы устанавливаются обычно в наиболее развитых экономически, урбанизированных государствах с высоким доходом на душу населения. Кроме того, в данных государствах высок уровень грамотности и низок процент правительственных расходов на оборону. Иными словами, несмотря на то что либерально-демократические идеи получили распространение во всем мире, степень их восприятия обществом в значительной мере определяется уровнем его развития. Именно в этом причина того, что после крушения системы колониализма в бывших колониях Запада возобладала отнюдь не либеральная демократия. Отсталость экономическая и образовательная, преобладание сельского хозяйства, высокая милитаризация и стремление строить отношения с соседями методами грубой силы препятствуют укреплению либерально-демократических идей и возникновению такого типа государств. Либерально-демократические государства, составляющие 39 % от общего числа государств, концентрируют около 86 % валового национального продукта.

В литературе выделяют следующие *специфические признаки либерально-демократических государств*:

- 1) наличие конституционной формы правления;
- 2) свободные выборы в законодательное собрание и исполнительный орган;
- 3) активное участие в политической жизни более чем одной политической партии;
- 4) наличие контроля и баланса между тремя ветвями власти: исполнительной, законодательной и судебной;
- 5) наличие независимого судебного права;
- 6) защищенность личных свобод через конституцию и другие легальные гарантии;
- 7) очевидная стабильность в либерально-демократическом правительстве¹⁴.

Вместе с тем в государственных системах некоторых стран не все указанные черты присутствуют в полной мере (Мексика, Сингапур, Малайзия, Египет) из-за слабости оппозиционных партий и фактической однопартийности. В отношении этих и подобных им государств может быть использован термин «частичная либеральная демократия».

¹³ Дербишайр Дж. Д., Дербишайр Я. Политические системы мира: Пер. с англ. М., 2004. Т. 1. С. 31–32.

¹⁴ Там же. С. 30.

Молодая демократия отличается от либеральной одним важным моментом — отсутствием стабильности политической системы. История таких государств не знает длительного периода существования демократии. В некоторых из них демократические режимы возникли давно, но их развитие было прервано военными переворотами и диктатурами, другие длительное время находились под авторитарным правлением и только недавно стали демократическими. К странам первой группы можно отнести Бангладеш, Пакистан, Гаити, Панаму и т.д., к странам второй группы — Россию и прочие государства, образовавшиеся после разрушения социалистического лагеря.

Всего в мире около 70 государств относятся к молодым демократиям, причем многие из них можно назвать демократическими только условно, так как положение в них значительно сложнее, чем даже при частичной либеральной демократии. В этом отношении молодые демократии делятся на четыре группы:

1. Государства, которые движутся в направлении реальной демократизации, стремясь построить в обществе либеральную демократию: Болгария, Румыния, Словакия, Словения и т.д.

2. Государства, которые временно вышли из авторитарного состояния, но вновь к нему возвращаются: Тайвань, Гаити, Гана, Нигерия и др.

3. Государства, где свержение авторитаризма привело к примерному равновесию сил демократии и реванша, столкновение которых продолжается, отчего отдельные из этих государств иногда вынуждены отступать от норм демократии, чтобы избежать реставрации авторитарного режима. В целом их перспективы пока не определены. В эту группу входят Россия, Индонезия, Замбия и т.д.

4. Государства, где конституции лишь прикрывают близкий к авторитаризму режим, стремящийся нивелировать нарождающуюся демократию: Йемен, Ангола, Бенин, Камерун и т.д.

Во многих государствах молодой демократии многопартийная система была введена совсем недавно. И хотя выборы стали демократическими, правящие партии, до сих пор отождествляемые с властью, имеют явный перевес в виде государственного ресурса, доминирования в средствах массовой информации, а также из-за неправовых преследований некоторых деятелей оппозиции и просто стремления населения голосовать за уже привычных вождей. В этих случаях правящие партии до сих пор находятся у власти, так как инерция авторитарного прошлого работает против набирающей силу оппозиции.

Есть и другие проблемы. Так, в некоторых странах традиционно сильное влияние на государственное управление оказывает армия, в других — существуют жесткие межэтнические противоречия, превращающие выборы в кровавую вражду. Поэтому о подобных государствах пока нельзя говорить как о сложившихся демократиях. Для этого им надо пережить несколько законных смен политической власти,

которые приводили бы к руководству страны совершенно разные политические силы; справиться с попытками государственных переворотов; реализовать заложенный в многопартийности шанс построения устойчиво развивающегося общества. Им необходимо полностью локализовать политическую борьбу в рамках политической системы, вынудить силы реванша играть по правилам, диктуемым демократией, научить общество практике политического консенсуса после длительной практики политического единомыслия, которое коренится в традиционной культуре многих стран.

Последние десятилетия XX в. ознаменовались возникновением большого числа молодых демократий, но в более поздний период многие из них прекратили свое существование. Все больше стран бывшего социалистического лагеря возвращается на путь авторитаризма, что показали недавние события в Азербайджане и Грузии.

Недемократических режимов коммунистических государств в настоящее время осталось не так уж много. В Азии это Китай, Северная Корея, Лаос и Вьетнам, в Центральной Америке — Куба. В основу политической системы коммунистических государств положена философия К. Маркса и Ф. Энгельса, переработанная впоследствии В.И. Лениным.

По мнению К. Маркса, все человеческие общества, в которых существует частная собственность, несправедливы, так как она приводит к образованию классов и эксплуатации меньшинством большинства. Упразднение частной собственности должно привести к упразднению государства как аппарата насилия господствующего класса над поработанным. Это состояние и называется коммунизмом.

Промежуточной фазой между классовым обществом и коммунизмом является социализм, при котором пролетариат как передовой класс общества, придя к власти в союзе с крестьянством, осуществляет свою диктатуру, перевоспитывая остатки представителей бывших эксплуататорских классов и их союзников и отучая их от эксплуататорского мировоззрения.

В отличие от демократических, коммунистические государства имеют ярко выраженную политическую цель, которая постулируется в процессе создания политической системы. Поэтому если в демократических государствах упор делается на формальные процедуры обеспечения подлинного народовластия (предполагается изучение мнения народа о пути развития на протяжении каждого выборного отрезка), то в коммунистических государствах заранее определено содержание народовластия (построение коммунизма), что снимает необходимость изучения общественного мнения о правильности пути развития.

Для коммунистических государств характерны следующие отличительные черты:

1) марксизм-ленинизм (в Китае — маоизм-цзянизм), принятый в качестве официальной идеологии и являющийся источником законности и главным политическим руководством к действию;

2) сосредоточение большей части экономической деятельности в государственном секторе;

3) доминирование в политике одной партии — коммунистической;

4) конституционно ведущая роль компартии в общенациональных делах и ее всепроникающее влияние, контролирующее государственные органы, профсоюзы, СМИ, суды, промышленные и сельскохозяйственные предприятия посредством надзора и прямого участия согласно ленинскому принципу «демократического централизма».

В коммунистических государствах, как правило, действуют конституции, закрепляющие всю полноту власти за высшим законодательным органом, которому подчиняются суды и исполнительная власть. Сам же высший законодательный орган контролируется через конституционную норму о ведущей роли компартии и сформулированной цели — построении коммунизма.

Наше государство еще недавно принадлежало к лагерю коммунистических стран, мало того, оно было старейшей коммунистической державой на планете, и в те времена коммунизм казался жизнеспособным типом политического режима. В настоящее время можно утверждать, что коммунизм уже не занимает главенствующего положения в среде недемократических обществ, он уступает ведущую роль иным типам государственного управления.

В коммунистических государствах проживает 24 % мирового населения, но при этом они производят всего 3,4 % мирового ВВП и имеют крайне высокий уровень милитаризации общества. В начале XX в. возникновение коммунизма поставило под угрозу существование либеральной демократии, однако с течением времени этот тип политического режима и управления показал свою несостоятельность, вследствие чего большинство коммунистических режимов пало, а в остальных идет процесс либерализации.

Национал-социалистических государств до недавнего времени насчитывалось восемь, однако правящий режим одного из них — Ирака — недавно был свергнут в результате американской военной интервенции. Определить тип складывающейся там сейчас администрации пока не представляется возможным.

Национал-социалистическими государствами являются Республика Конго, Эритрея, Сенегал, Зимбабве, Ливия, Сирия, Тунис. В целом системы государственного управления этих государств в некоторых чертах очень близки коммунистическим, в частности, в них тоже существует однопартийная система. Но при этом в национал-социалистических государствах отсутствует цель построения коммунистического общества. Роль скрепляющей партию, власть и общество идеи играет национализм, стремление построить процветающее национальное государство. В отличие от авторитарного национализма здесь нет направленности идеологии против тех или иных «враждебных» народов и стремления к их порабощению или уничтожению —

скорее, господствует гипертрофированный патриотизм, нацеленный на внешнего, а не на внутреннего врага.

Подобного рода националистическая идеология нуждается в сильном харизматическом лидере, поэтому партии национал-социалистических государств — это партии с ярко выраженным лидером, вокруг которого они и строятся, в то время как для партий коммунистических государств организующим началом является главным образом идея. В этом отношении национал-социалистические режимы более гибки в выборе пути развития, но более нестабильны внутренне.

В национал-социалистических государствах, как правило, признается социалистическая ориентация развития общества, но реально партия старается противостоять увеличению своей зависимости от мирового сообщества, в которой харизматический лидер государства видит угрозу своему положению. Основой политической риторики в этих странах выступает стремление к полной независимости от мировых отношений и сохранению культурной и политической самобытности, что в конечном счете служит и сохранению власти харизматического лидера государства.

Национал-социалистические государства часто развязывают локальные войны против соседей. Эти возникающие, как правило, на основе территориальных претензий вооруженные конфликты способствуют сплочению нации вокруг правящей партии и идей национализма. Все это приводит к тому, что процент бюджета, выделяемого на оборонные нужды, здесь в среднем больше, чем даже в коммунистических государствах.

В государствах с данным типом режима живет примерно 1 % мирового населения; расположены они в основном на Ближнем Востоке и в Африке. Уровень соблюдения прав человека здесь низок; кроме того, отсутствует даже та минимальная степень развития демократии, которая существует в коммунистических государствах, где в последние годы усилилась тенденция к коллегиальности руководства. Национал-социализм формирует общество с сильной зависимостью всей политической системы от воли одного человека, что делает его сходным с абсолютистскими режимами.

В настоящее время в этих государствах наметилась тенденция к нарушению политической стабильности, что заставило их лидеров пойти на частичную либерализацию общества. Создается впечатление, что оппозиционные партии там постепенно формируются и вступают в борьбу за установление демократии.

Страны **авторитарного национализма** сближаются с национал-социалистическими в направленности на национальное процветание, но в них в качестве «врага» обозначается не мировое сообщество, а вполне определенные нации, которые и выступают главными объектами неприятия. Наиболее ярко авторитарный национализм проявлялся в фашистской Германии.

В настоящее время авторитарно-националистических государств 12: Азербайджан, Армения, Беларусь, Казахстан, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан, Мальдивы, Джибути, Руанда, Уганда, Экваториальная Гвинея. Во многих из них имели место этнические чистки, причем в некоторых — совсем недавно. Больше половины этих государств образовалось на обломках бывшего Советского Союза и унаследовало сложившуюся в нем авторитарную систему правления.

Основные черты авторитарного национализма, общие для этих государств, таковы:

1) единоличная или авторитарная коллективная харизматическая исполнительная власть;

2) фактическое превосходство одной партии;

3) ограничения в деятельности одной или всех политических партий;

4) отсутствие законодательного органа, уравнивающего власть исполнительного органа, либо присутствие законодательного органа, который по существу является слугой исполнительного¹⁵.

Правящая партия выступает лишь инструментом авторитаризма. Харизматический лидер государства не обладает достаточным авторитетом, чтобы обеспечить полное доминирование ее в обществе и иллюзию демократии. Авторитарно-националистические режимы сталкиваются с угрозой внутри страны, а потому вынуждены избегать либерализации власти, они стремятся контролировать управление напрямую, в том числе силовыми методами. В последнее время они все более тяготеют к мировому сообществу, что заставляет их либерализовать политические режимы.

Возникновение части авторитарно-националистических режимов было обусловлено тем, что в момент становления этих государств в обществе существовали проблемы, созданные межэтническими конфликтами.

В военно-авторитарных государствах власть сосредоточена в руках военных лидеров, которые навязывают свое управление обществу под разными популистскими лозунгами. Такой политический режим существует в восьми государствах: Мьянма, Бурунди, Гвинея-Бисау, Коморские Острова, Демократическая Республика Конго, Нигер, Сомали, Судан.

Главным инструментом политического господства в этих государствах является армия, хотя во многих из них демократические процедуры не отменяются. Сам по себе военный авторитаризм исключительно нестабилен, так как опирается на грубое насилие и не легитимен. В отсутствии традиции и законодательного обоснования режим военных может апеллировать только к харизматическим качествам лидера, но у последнего в этом случае может возникнуть желание не сохранять военный режим, а перейти к такой более устойчивой фор-

¹⁵ Дербитайр Дж. Д., Дербитайр Я. Политические системы мира. Т. 1. С. 40.

ме правления, как национал-социализм или авторитарный национализм. При отсутствии же и харизматического способа укрепить свою власть через победу на выборах военным приходится или передавать власть лицам, достаточно близким им по взглядам, но популярным в обществе, или «вуалировать» политическую ситуацию в стране режимом «временного приостановления» демократии.

Некоторые из военно-авторитарных режимов возникали в периоды тяжелых гражданских конфликтов и кровопролитий. Следует признать, что они приостанавливали развитие в государстве негативных процессов, и есть опасность, что эти процессы вновь начнутся, если военные уступят власть.

В целом система военного авторитаризма совмещает три различные структуры власти:

1) демократические институты, которые могут существовать в полном объеме, а могут быть частично упразднены на неопределенное время;

2) правящая партия, которая обычно не пользуется большой поддержкой, поэтому ее деятельность сопровождается запретом на деятельность других партий, а выборы сопряжены с невозможностью участия в них оппозиционных лидеров (впрочем, правящая партия может и отсутствовать);

3) армия, из рядов которой зачастую берутся кадры для расстановки на ключевые государственные посты. Оставаясь военными, эти люди продолжают подчиняться вышестоящим начальникам, что обеспечивает целостность механизма власти.

В странах, в которых в настоящее время установлен режим военного авторитаризма, проживает 3 % мирового населения; они имеют самый низкий в мире уровень ВВП, урбанизации и грамотности. Огромная часть государственного бюджета тратится на военные цели, но это не обязательно означает рост боеспособности государства.

В конечном счете большинство военно-авторитарных режимов либерализируются с целью восстановления своих связей с остальным миром. Для некоторых государств военные перевороты являются постоянным элементом политической жизни.

Исламский национализм в данный момент официально наличествует только в одной стране — Иране. Совсем недавно он существовал и в Афганистане; не стоит причислять последний к молодым демократиям, так как смена политического режима в нем еще не завершена и сторонники исламского национализма продолжают оказывать сильное влияние на положение дел.

В Иране ислам выполняет политическую функцию точно так же, как марксизм-ленинизм при коммунистическом режиме. Исламские духовные лидеры обеспечивают стратегическое руководство в соответствии с шариатом (исламским сводом законов), а политика партий

выработана в соответствии с Кораном и шариатом видными религиозными деятелями.

Конституционное доминирование в Иране норм шариата и религиозных лидеров обеспечивается при помощи нескольких важных механизмов, внедренных в систему политических выборов в стране:

1) шариат и Коран провозглашены непререкаемыми основаниями государственного права;

2) в стране существует Попечительский совет мусульман-юристов (12 чел.), одобрению которого подлежат все законы, принятые парламентом;

3) совет экспертов (83 чел.) назначает религиозного лидера — неофициального главу государства, заверяющего решения правительства;

4) все кандидаты на выборные посты проходят процедуру одобрения религиозных лидеров, без чего их регистрация не может состояться.

Еще в 23 странах ислам является государственной религией, но отнести их к числу исламско-националистических нельзя, так как в них религиозная идеология не распространяется на политические и партийные процессы настолько, чтобы говорить о тотальной исламизации общества. Духовные лидеры господствующей религиозной ветви ислама не обладают в этих странах конституционным правом ревизовать решения светских органов власти и определять их кадровый состав. Ближе всего среди них к исламскому национализму стоит Саудовская Аравия, но в ней существует абсолютная монархия, которая частично смягчает жесткость религиозного давления на светские институты.

В ряде исламских государств светские органы власти вынуждены были применять крайне жесткие меры против духовных лидеров ислама, чтобы не допустить преобразования режима в исламско-националистический. Военный переворот в Алжире в 1991 г. с отменой результатов выборов, на которых победили исламисты, постоянные конфликты властей Египта с аналогичными движениями — наглядные примеры противоречий между религией и светской властью в традиционно мусульманских странах.

В отличие от остальных недемократических режимов, об исламском национализме нельзя говорить, что он либерализируется. Напротив, в мусульманских странах очевиден процесс усиления влияния духовных лидеров на политические процессы, что делает возможным расширение числа исламско-националистических государств.

Идеология **абсолютизма** возникла в Европе в средние века, когда в обществе сформировалась потребность в осмыслении основ государственной власти. Рамки традиционного общества в то время уже начали размываться, что привело к необходимости рационального объяснения существующих отношений власти. Именно тогда появился известный труд «Божественное правление королей», утверждающий неправильность каких-либо ограничений естественного права монарха править вверенным ему народом. Законность власти обос-

новывалась правом рождения, что было нетрудно сделать в период, когда существование европейских монархий насчитывало уже много веков и память о силовом способе их возникновения успела исчезнуть.

В настоящее время в мире насчитывается 12 абсолютистских государств: Бруней, Бутан, Свазиленд, Бахрейн, Иордания, Катар, Кувейт, Объединенные Арабские Эмираты, Оман, Саудовская Аравия, Ватикан, Тонга. Все эти государства, кроме Ватикана, могут со временем перейти к иным типам режима, а могут оставаться в нынешнем состоянии сколь угодно долго.

Государству, основанному на абсолютизме, присущи следующие характерные черты:

- 1) отсутствие любой конституционной формы правления, способной противостоять исполнительной власти;
- 2) отказ от права формирования политических партий или других видов организованных групп;
- 3) формирование системы правления на основе клиентизма (поддержки, идущей от патронажа) или неопатримонализма (прав наследования)¹⁶.

Данные государства расположены в различных регионах мира, но в основном сосредоточены на Ближнем Востоке. В них проживает менее 1 % мирового населения. Большинство абсолютистских государств находятся на низкой стадии экономического и социального развития. Однако в ближневосточных монархиях за счет богатства недр уровень жизни достаточно высок (эти государства входят в число 50 наиболее развитых стран мира). Высоки показатель дохода на душу населения, уровень урбанизации и затраты бюджета на оборону.

В последнее время из числа абсолютистских государств вышли Марокко и Непал, в которых установились политические системы, допускающие некоторую степень народовластия. Сходные процессы наблюдаются в Бутане, Тонга, Иордании. Однако сегодня в международном сообществе возобладала более терпимая точка зрения на сохранение абсолютистских обществ, в отличие от обществ авторитарных, а потому можно предположить, что монархиям удастся сохранить свои позиции.

Система управления абсолютистских государств состоит из назначаемых монархом чиновников, которые и занимают государственные должности. В отдельных абсолютистских государствах все ключевые должности распределены между членами семьи правящего монарха (Саудовская Аравия, Кувейт), в других существуют выборные органы, которые имеют право совещательного голоса и часть членов которых назначается монархом (Тонга).

Политические отношения в абсолютистских государствах гораздо более гибкие, нежели в прочих недемократических странах (и даже в

¹⁶ Дербитайр Дж. Д., Дербитайр Я. Политические системы мира. Т. 1. С. 43.

некоторых странах молодой демократии). Инакомыслие в них карается значительно мягче, так как мало угрожает правящему режиму, сохранность которого в конечном счете зависит от воли одного человека.

Проведенный обзор показывает, что условно всю совокупность рассматриваемых стран, относящихся к восьми типам политических режимов, можно разделить на три основные группы:

1) **демократические государства** (либеральные и молодые демократии);

2) **диктаторские государства** (коммунистические, национал-социалистические, авторитарно-националистические, военно-авторитарные и исламско-националистические);

3) **абсолютистские государства.**

Критерием такого разделения является отношение государства к представительному народовластию. Демократические государства признают его в полной мере или частично, государства абсолютистские полностью отвергают, а диктаторские при формальном признании принципов народовластия пытаются на практике игнорировать их.

Именно в этом причины принципиальной нестабильности авторитарных режимов, кроме тех из них, которые могут опираться на религиозные основания (исламский авторитаризм). Военный авторитаризм наименее жизнеспособен. Даже в демократических странах периодически возникают военные диктатуры, которые могут как способствовать общественному прогрессу, так и привести государство к глубокому экономическому и политическому кризису. Наиболее устойчивыми в этом отношении являются коммунистические диктатуры, так как они руководствуются принципом демократического централизма, имеют солидную идейную базу, которая может быть использована для идеологической обработки и управления в обществе. Национал-социалистические и авторитарно-националистические страны занимают в этом спектре государств промежуточное положение.

Таким образом, политический режим каждой страны определяется соотношением в ней политических сил: при их устойчивом балансе, долговременном национальном согласии политический режим стабилен, а при доминировании одной политической силы над другой он постоянно меняется.

Контрольные вопросы

1. С помощью каких признаков конкретизируется понятие государства?

2. По каким причинам понятия «государство», «власть» и «политика» тесно взаимосвязаны и взаимообусловлены?

3. Каковы источники государственной власти?

4. Чем обеспечивается осуществление и единство государственной власти?

5. Каковы характерные черты либеральной демократии и чем отличается от нее молодая демократия?

6. Чем отличаются государства с коммунистическими режимами?

7. В чем специфика современного положения абсолютистских государств?

8. Каковы тенденции изменения числа демократических и недемократических государств?

Задания для углубленного изучения

1. Определите субъект власти и объект воздействия власти.

2. Сформулируйте современные роли государства в условиях глобализации.

3. Определите, как упорядочивается и регулируется процесс осуществления государственной власти.

4. Определите, в каком направлении эволюционируют известные вам страны молодой демократии.

5. Сравните военно-авторитарные и авторитарно-националистические государства.

6. Приведите аргументы «за» и «против» авторитаризма.

Глава 2. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

§ 1. Основные категории управления

При рассмотрении государственного управления как непосредственной деятельности государственной власти по осуществлению целей государства необходимо обратиться к основным понятиям, касающимся феномена самого управления.

Управление можно определить как совокупность особых функций, осознанное целенаправленное воздействие на группу, общество или его отдельные элементы, организацию коллективных действий, принятие и реализацию управленческих решений для достижения каких-либо результатов. Для его осуществления требуется сконструировать некую ментальную конструкцию, идею, психологический образ. Как особая разновидность профессионального труда управление возникло и развивалось вместе с человеком, постепенно выделяясь в самостоятельную область. Оно осуществляется по общим объективным законам во всех сложных динамических системах (социальных, технических, экономических и др.) и основано на получении, обработке и передаче информации.

Объективные законы и методы управления известны человечеству с древнейших времен. Как только люди стали жить племенами, появилась потребность в управлении. Присущие людям потребность и способность работать вместе потребовали координации индивидуальных действий, их согласования, кооперации, иначе говоря, управления совместной деятельностью¹⁷. Поэтому управление много «старше» государства, но значительно «моложе» семьи.

Основными категориями управления являются объект и субъект управления, прямые и обратные связи между ними, организация, внутренняя и внешняя среда, система управления, функции управления, процессы управления, управленческая деятельность, виды управления, организационная структура, персонал управления, методы управления, культура управления.

Объект управления — то, чем управляют: человек, организация, структурное подразделение, отрасль, государство и т.п. **Субъект управления** — тот, кто управляет,— источник управленческой актив-

¹⁷ Митин А.Н. Психология управления: Учебник. Екатеринбург: ИД «ПироговЪ», 2007. С. 14–19.

ности, которым может выступать и отдельный индивид, и социальная группа. Между субъектом и объектом управления существуют прямые и обратные связи. *Прямая связь* — это команда, поступающая от субъекта к объекту управления. *Обратная связь* — информация, поступающая от объекта к субъекту управления об исполнении команд и состоянии самого объекта.

Таким образом, ***управление есть непрерывный процесс воздействия руководителя (субъект управления) на организованную группу людей или на кого-либо из этой группы (объект управления) по организации и координации их совместной деятельности для достижения наилучших результатов.***

Организация — форма объединения группы людей, стремящихся к достижению как личных, так и общих целей. Это социальная группа, структура которой обусловлена разделением труда, специфическим для каждой организации. Кооперация действий отдельных членов организации является сознательной и предсказуемой.

Организация может быть формальной и неформальной. Первая представляет собой кооперацию людей, отличающуюся целенаправленностью и упорядоченностью действий. Во второй осознанные цели не ставятся, создается она на основе динамичных личных отношений.

Всякая организация действует во внешней и имеет внутреннюю среду. *Внешняя среда* — это экономические условия, интересы и запросы потребителей, законодательство, деятельность контролирующих органов, конкурирующие организации, система ценностей в обществе, деятельность профсоюзов, развитие техники и технологии. *Внутреннюю среду* составляют: миссия, цели, задачи организации, ее роль и место в структуре рыночных отношений, люди, условия деятельности коллектива, структура и технологии управления, ресурсы, способы контроля, средства внутренней интеграции и др.

Управление в формальной организации осуществляется по следующим направлениям:

1) общее (высшее) руководство — выработка концепций, выбор общей стратегии и способов реализации основных перспективных направлений деятельности;

2) технологическое руководство — поиск и внедрение прогрессивных технологий, рационализация производственных процессов на основе современных методов управления;

3) экономическое руководство — стратегическое и оперативное планирование, анализ финансово-экономической деятельности, организация маркетинга, финансовой деятельности, стимулирования труда;

4) оперативное управление — составление оперативных планов, расстановка исполнителей по рабочим местам, инструктаж, организация учета и контроля производственного процесса и его результатов;

5) управление персоналом — набор, адаптация, обучение, переподготовка персонала, отбор и расстановка руководящих кадров,

работа с резервом, оптимизация затрат на персонал, совершенствование системы мотивации и стимулирования, разрешение конфликтов интересов.

Каждая организация имеет *структуру* — совокупность связей и взаимоотношений уровней управления и функциональных областей, а также структурные подразделения (отделы, управления, службы и др.). Субъект и объект управления, рассматриваемые как управляющая и управляемая системы (подсистемы), в совокупности взаимных связей составляют систему управления, характеризующуюся информационным обеспечением, процедурой принятия и исполнения решений.

Система управления есть целостное организационное объединение, совокупность осуществляющих управление звеньев и связей между ними. Она характеризуется функциями и целями деятельности; конкретным набором элементов, находящихся в соподчиненности; режимом внешних связей (субординация, координация, договорные отношения и т.д.); правовым регулированием структуры, связей, полномочий, ответственности, деятельности системы управления в целом и ее элементов.

Система управления опирается на два социально-психологических феномена, которые можно обозначить как собственно управление, т.е. целенаправленное воздействие на определенный объект, и подчинение, т.е. восприимчивость и подверженность целенаправленному воздействию субъекта воздействия¹⁸.

Функции управления — это направления деятельности, с помощью которых управляющая подсистема воздействует на объект управления. Они подразделяются на общие (основные), специальные и частные.

Общие (основные) функции присущи всем социальным системам управления — это планирование, организация, мотивация и контроль.

Специальные функции связаны с осуществлением организацией своей миссии (промышленной, коммерческой, научной и т.п.).

Частные функции обычно определяют непрофильной деятельностью организации (маркетинг, инновация, логистика, инжиниринг).

Процессы управления — это совокупность последовательных действий, процедур или последовательная смена состояний для получения некоего результата, конечного состояния, факта. Процессы управления напрямую связаны с осуществлением функций управления.

Управленческая деятельность — это специфическая разновидность трудового процесса, предметом и продуктом которого является информация, а результатом — управленческое решение.

Управление присутствует во всех системах материального мира: технических, биологических, социальных. Как объективная реальность это явление универсальное, поскольку имеет место во всех областях человеческой деятельности, всех обществах.

¹⁸ Урбанович А.А. Психология управления: Учеб. пособие. Минск: Харвест, 2004. С. 8.

Социальная сущность управления проявляется в целях и методах выполнения властных полномочий, которые реализуются в определенном стиле управления.

Управление подразделяется на виды. Их выделение необходимо для того, чтобы обозначить взаимосвязь определенных субъекта и объекта управления, в том числе с точки зрения компетенций первого в отношении второго, а также особенностей объекта управления.

Анализ *видов управления* позволяет уяснить сущность таких новых для российского общества конструкций, как «муниципальное управление», «корпоративное управление», «управление на основе аутсорсинга», «управление проектами», «бюджетное управление» и т.д.

Разделение управления на виды может быть проведено по различным основаниям:

- в зависимости от сфер общественной деятельности — управление обществом в целом, экономическое, социальное, политическое, духовно-идеологическое управление;
- в зависимости от структуры общественных отношений — управление соответственно экономическим, политическим, социальным и духовным развитием общества;
- в зависимости от объектов управления — хозяйственное, социально-политическое управление, управление духовной жизнью;
- в зависимости от характера и объема охватываемых управлением общественных явлений — управление государством, отраслями народного хозяйства, предприятиями, организациями;
- по субъекту управления — государственное управление, местное самоуправление, управление собственностью, общественное управление, групповая (коллективная) саморегуляция, самоуправление (целесообразное поведение или действие отдельного человека)¹⁹.

Организационная структура — это форма разделения и кооперации управленческой деятельности, в рамках которой управление осуществляется путем выполнения соответствующих функций, ориентированных на достижение намеченных целей. Основные ее элементы — подразделение (звено) управления, иерархический уровень управления, связь между звеньями, уровнями управления и персоналом управления, наделенным соответствующими функциями.

Персонал управления — основной штатный состав работников организации, выполняющих различные управленческие функции, представляющий собой объединение людей по профессиональным или иным признакам. В состав персонала входят: руководители, специалисты, вспомогательный персонал (технические работники). Основные функции руководителей — принятие управленческих решений; специалистов — подготовка аналитических материалов для при-

¹⁹ Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций. С. 55–57.

нения решений и вариантов самих решений; вспомогательного персонала — создание надлежащих условий для эффективной работы руководителей и специалистов.

Для реализации основных задач управления выработаны многообразные методы, причем их воздействие на персонал организации в целом и каждого отдельного работника опосредовано мотивацией.

В поведении людей важную роль играют потребности и интересы. Осознанные потребности побуждают к действию. Совокупность потребностей, на достижение которых направлена деятельность людей, определяет мотивационную направленность *методов управления* — экономических, организационно-распорядительных, социально-психологических. Экономические методы управления предполагают материальную мотивацию, организационно-распорядительные — властную, а социально-психологические — духовную. С помощью комплексного воздействия этих методов достигается оптимальная реализация целей организации.

Культура управления — совокупность развивающихся идей, взглядов, ценностей, мироощущений, норм поведения, а также методов и приемов управленческой деятельности, связанных с поиском и получением новых результатов, увеличением добавленной стоимости. Управление, имея в качестве опоры интересы и власть, всегда базировалось на уже сложившейся культуре, соответствовало степени ее развитости в обществе. Культура обуславливает качество деятельности человека во всех областях и способах действий. Каждой организации присуща своя культура управления — как практика, действие, асимметричная структура власти, социальный контроль и возвышение роли знаний. Ее носителями являются все участники управленческого процесса, все категории персонала.

В конечном счете управление суть психологически окрашенный процесс сбора данных, размышления над ними и задачами коммуникации (дача команд). Все остальное в управлении — производное от этого процесса, в известном смысле его продукт.

Управление всегда имеет цель — достижение назначения или выявление желаемого будущего состояния объекта управления, отличного от текущего состояния; субъектом же управления всегда выступает человек — руководитель. Соответственно руководитель должен обладать способностями добиваться поставленных целей, используя труд, интеллект, отношение работников организации к порученному делу и мотивы их поведения.

§ 2. Природа и сущность государственного управления

Среди всех видов управления особое место занимает государственное управление — организация органов власти (государственных учреждений) и осуществление руководства их служащими при рассмотрении государства как органа, обладающего правом на насилие

и принуждение. Это управленческое воздействие государства некоторые специалисты разделяют на правительственное управление, т.е. управление совокупностью органов государственной власти и различных правительственных учреждений, которые могут использоваться на основе законов населением для решения частных проблем; и управление государственным сектором экономики, при котором важно учитывать хозяйственные интересы и оценки, корпоративность, сочетать государственную службу и менеджмент в управлении конкретными организациями или задачами²⁰.

Термин «государственное управление» употребляется в разных значениях.

В узком, специальном, значении это собственно управленческая деятельность государственных органов и должностных лиц, реализация государственной власти во всех ее формах и всеми методами.

Государственное управление является и отраслью знаний, которая изучает институты, органы, явления, процессы, способы государственного воздействия, анализирует их достоинства и недостатки (в том числе в сравнении с зарубежными государствами), вскрывает тенденции, обнаруживает перспективы развития, формулирует соответствующие рекомендации.

Государственное управление как область практической деятельности есть воздействие через систему органов и должностных лиц на общественные процессы, отношения и деятельность людей с целью проведения в жизнь государственной политики. Его можно рассматривать как организующую и координирующую деятельность в отношении государственных законов, государственного принуждения, государственной политики и органов государственного строя, действующих по отдельности, не синхронно и гармонично и имеющих свои цели, методы и структуры управления, в том числе конкурирующие друг с другом.

В широком смысле государственное управление означает непосредственное осуществление государственной власти: принятие государственных решений и их реализацию, контроль за соблюдением в обществе правозаконности и правосудия.

Субъектом государственного управления выступают законодательные органы государственной власти, исполнительные органы государственной власти, органы суда и прокуратуры. Объект государственного управления — общество в целом или его отдельные группы, общественно-политические, экономические, культурные и прочие организации, их деятельность.

Государственное управление имеет системный характер, поскольку обеспечивает единство распорядительного (командно-адми-

²⁰ Кириллов Л.Г. Конструируем управление. Челябинск: Книга, 2004. С. 50.

нистративного) и партнерского (социально-консолидированного) начал в практике регулирования социальных отношений и процессов.

Для уяснения природы государственного управления важно понимание его особого места среди всех видов управления, только ему присущих свойств, его необходимости, общественной обусловленности и целевого предназначения.

Особое место среди разных видов управления государственному управлению принадлежит потому, что это особый тип социального управления, которое носит политический характер. Если само социальное управление — это воздействие на поведение и деятельность людей для достижения отдельных социально значимых целей, то **основные цели государственного управления** распространены на более широкий круг отношений, **имеют следующую достаточно условную структуру**:

1) *общественно-политические*, сориентированные на комплексное, сбалансированное и качественное развитие общества;

2) *социальные*, отражающие влияние общественно-политических целей на социальную структуру общества, взаимоотношения ее элементов, состояние и уровень социальной жизни людей;

3) *духовные*, связанные не только с восприятием духовных (культурных) ценностей, которыми руководствуется общество, но и с использованием духовного, интеллектуального потенциала в реализации общественно-политических и социальных целей;

4) *экономические*, характеризующие и утверждающие систему экономических отношений, обеспечивающих материальную основу реализации общественно-политических, а также иных целей;

5) *производственные*, состоящие в создании и поддержании активности тех управляемых объектов, которые соответствуют вышеназванным целям и способствуют их осуществлению;

6) *организационные*, направленные на решение организационных проблем в субъекте и объектах государственного управления — построение соответствующих функциональных и организационных структур;

7) *деятельностно-праксеологические*, предполагающие распределение и регулирование деятельности по конкретным структурам, служебным и рабочим местам;

8) *разъяснительные*, требующие отработки знаний, мотивов и стимулов, способствующих практическому осуществлению комплекса целей государственного управления.

Свойства государственного управления характеризуются следующим образом²¹.

Определяющее влияние на характер целенаправленных, организующих и регулирующих воздействий, осуществляемых данным ви-

²¹ Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций. С. 58–62.

дом управления, оказывает его субъект — государство, которое обладает мощной властной силой, в нем сосредоточена и им реализуется в обществе — по отношению к людям — государственная власть. Она имеет своим источником правовую обусловленность (легитимность), а в реализации опирается на силу государственного аппарата, обладающего и средствами принуждения.

Государственное управление распространяется на все общество и даже за его пределы, на другие общества, в рамках проводимой государством международной политики. Это достигается в законодательном порядке, путем установления государством основных, общих правил (норм) поведения людей во всех сферах жизнедеятельности и обеспечения их соблюдения его властной силой. В этом случае право действует как система общеобязательных социальных норм, охраняемых силой государственного принуждения.

Государство, будучи основным элементом политической системы, сложным по элементному составу и многогранным по функциям, выступая как управляющая обществом система, обязательно придает государственному управлению свойство системности, которое является ключевой характеристикой любой социальной организации. Система — это упорядоченное множество элементов, взаимосвязанных и образующих некоторое целостное единство. Без системности государственное управление не может состояться. В нем задействовано множество государственных органов и общественных структур, должностных лиц и иных служащих, миллионы людей. При этом принципиально, что системой может быть названо только такое целое, которое не сводимо к простой совокупности его частей. Целое за счет взаимодействия его элементов приобретает новые свойства, отсутствующие у его исходных составных элементов.

В исследованиях природы государственного управления²² отмечается его необходимость, вытекающая из потребности обеспечить реализацию политики государства, направленной на эффективное использование природных, человеческих, материальных, информационных ресурсов, справедливое перераспределение доходов и гарантирование основных социальных прав, поддержание законности и общественного порядка. Например, необходимы государственные целевые программы, государственное регулирование, государственная поддержка отдельных отраслей экономики, передача общественным институтам некоторых функций государственного регулирования.

Что касается общественной обусловленности государственного управления, то она вытекает из его практики как сложной организационной системы, функционирование которой направлено на удовлетворение потребностей граждан. Кроме того, на устойчивое развитие государства, улучшение качества жизни граждан и способы государ-

²² Государственное управление: Основы теории и организации: Учебник / Под ред. В.А. Козбаненко. С. 53–54.

ственного управления влияют и политические цели, и интересы всего общества. Тем самым государственное управление является актом государственного вмешательства. Оно осуществляется везде, распространяется не только на принадлежащие государству объекты, но и на негосударственные и некоммерческие организации; в последнем случае преобладает государственное регулирование посредством управленческих регулятивных и контрольно-надзорных процедур. Государственное управление вторгается в основу общества и само определяется общественными отношениями — как материальными, так и культурными. Это предполагает, что его цели и содержание зависят, с одной стороны, от состояния и структуры управляемых государством общественных процессов, с другой — от места и роли государства в обществе, а также от вертикальных (субординационных, иерархических) и горизонтальных связей и отношений государственных органов, характера их деятельности.

Целевое предназначение государственного управления выражается в постановке национальных (соответствующих имеющимся ресурсам) целей и задач исходя из стратегических и тактических ориентиров, данных публичной властью. В этом случае правительству необходимо четко представлять себе очередность достижения поставленных целей, формы их реализации с помощью государственного регулирования политической, социальной и особенно экономической жизни страны и общества. Четкость выражения целей, определение очередности их достижения, ориентированность на получение конкретных результатов вносит организованность и порядок в деятельность государственных структур, обеспечивает стабильность, неуклонное следование закону, рост профессионализма государственных служащих.

Таким образом, природа государственного управления обусловлена его особой социальной функцией, при реализации которой происходит упорядочение процессов развития в интересах всего общества путем согласования разнообразных требований, интересов, потребностей и форм деятельности. При этом государственный аппарат выступает механизмом воплощения публичной власти и обеспечивает осуществление государственной политики через систему органов государственной власти.

Сущность государственного управления раскрывают социальная среда, в которой оно осуществляется, используемые при этом ресурсы, выполняемость принятых управленческих решений, проводимый контроль.

Социальная (общественная) среда образуется самим гражданским обществом и всегда отражает проблемы соотношения публичной власти, государственной администрации (бюрократического аппарата), гражданского общества и взаимодействия политических институтов в процессе формирования и реализации государственного

управления. Сам же процесс государственного управления — это сознательная и целенаправленная деятельность, связанная с реализацией государственно-властных полномочий субъектами публичной власти, регламентированная юридическими нормами, в результате которой происходит последовательная смена общественных состояний, событий и явлений.

Различные условия деятельности субъектов государственного управления (правовые, экономические, организационные, культурные и т.д.) составляют ту социальную среду, обстановку, в которой эти субъекты возникают, существуют и развиваются. Социальная среда призвана обеспечить политико-правовые рамки самой возможности, а также допустимые формы, методы и направления развития государственного управления. Эти рамки включают конституцию и законы, определяющие государственное устройство, распределение полномочий между уровнями и ветвями власти, социальные права граждан и социальные обязательства государства, бюджетный процесс и налоговую систему, отношения собственности и т.п.²³

Ресурсы государственного управления — то, что применяется и затрачивается государством на целевое решение соответствующих задач. Эти ресурсы подразделяются на несколько видов:

- *природные*: возобновляемые, восстанавливаемые (леса, земельные угодья и др.), и невозобновляемые, невозстанавливаемые (нефть, газ, большинство полезных ископаемых);

- *материальные* (сырье, материалы, энергия и т.д.);

- *человеческие* (трудовые) — люди как живые носители физических и умственных способностей к трудовому процессу;

- *финансовые* — денежные средства, которыми располагают министерства, государство, организации;

- *экспортные* — часть экспортного фонда государства, которая создается отдельными производителями;

- *информационные* — совокупность, комплекс информационных материалов, которые социально значимы и применяются в общественной практике.

Существуют и иные ресурсы государства, которые используются через систему государственного управления с учетом общественных интересов.

Выполнимость принятых управленческих решений всегда обусловлена целым комплексом конкретных действий исполнительных органов государственной власти по приведению в движение конкретных ресурсов государственного управления для осуществления государственных программ. Предваряют эти действия: анализ достоверных данных, характеризующих конкретную управленческую ситуацию;

²³ Государственное управление: Основы теории и организации: Учебник / Под ред. В.А. Козбаненко. С. 56.

определение цели; принятие решений; создание технологий государственного управления на основе применения различных методов; информационное сопровождение и другие организационные мероприятия.

Контроль всегда рассматривается как одна из общих функций управления, назначение которой — выявление отклонений величины фактических параметров управляемой системы от желаемых (цели, задания, нормы и т.д.). Он позволяет не только выявлять, но и предупреждать отклонения, ошибки в реализации мероприятий государственного управления.

Представление о сущности государственного управления дает возможность уяснить его специфику, уровни, основные признаки и виды.

Специфика государственного управления по сравнению с другими видами управления проявляется в следующем.

Во-первых, оно обеспечивает осуществление государственной политики через систему административных учреждений, опирающихся на власть государства.

Во-вторых, оно обладает особым свойством регулировать отношения внутри государства посредством распределения сфер влияния между основными ветвями власти и ее территориальными уровнями.

В-третьих, его основанием является наличие государственного интереса.

Специалисты усматривают в государственном управлении не столько власть как таковую, сколько «порядок власти», при котором государство не распределяет влияние, а регламентирует условия влияния в соответствии с институционализированными целями общества. Более того, в литературе даже теоретически выделяются государственное и правительственное управление. Государственное управление в этом случае рассматривается как управление порядком (или беспорядком), а правительственное — как управление процессами в границах этого порядка. Стратегическая роль правительственного управления состоит в его способности проводить государственную политику, тогда как государственное управление характеризуется способностью инициировать эту политику в условиях противоборства различных групп общества²⁴.

Организационно в государственном управлении принято выделять *три структурных уровня: институциональный, административный и технологический*.

Институциональный уровень есть высший уровень государственной организации, где как бы совмещаются требования политики и задачи обслуживания населения. Помимо иерархических отношений здесь присутствуют разнообразные силы, влияющие на процесс принятия управленческих решений: интересы конкретных групп населения, лобби, выборные и административные деятели различных орга-

²⁴ Кириллов Л.Г. Конструируем управление. С. 116.

нов власти, представители бизнес-сообществ и т.д. На этом уровне определяется общая политика государственной организации, что позволяет формировать основные направления влияния политической системы на деятельность конкретных государственных учреждений, иметь обратную связь для корректировки политических задач.

Административный уровень отражает практическую реализацию исполнительной власти, эффективность исполнения политических решений, обеспечение соблюдения законов в обществе, осуществления всей совокупности функций и полномочий государства. Это сфера функциональной деятельности администрации, публичной (государственной) службы, должностных лиц в пределах правоустановленной компетенции, полномочий.

Технологический уровень сосредоточивает: планирование; регламентацию; бюрократию, построенную на серии ролей, стремлении сделать процедуры нормами, стандартами; юридически-функциональные режимы; непрерывность и оперативность деятельности.

Государственное управление имеет следующие основные признаки:

1) оно выступает как исполнительно-распорядительная деятельность по применению законов и иных (подзаконных) нормативных правовых актов, осуществлению государственной исполнительной власти;

2) через него осуществляется целостное воздействие на общество посредством политического руководства, которое, в свою очередь, реализуется конституционно установленными институтами политической власти и выборными (политическими) должностными лицами, а также органами исполнительной власти всех уровней;

3) в нем наряду с правоприменением осуществляется административное правотворчество (правоустановление): органы государственного управления в пределах своей компетенции самостоятельно разрабатывают и утверждают обязательные для объектов управления правила поведения, контролируют соблюдение этих правил и осуществляют правоохранительную деятельность;

4) оно наблюдается везде, где возникает необходимость в защите прав и свобод граждан, обеспечении исполнения законодательных актов;

5) оно выступает как механизм, способ реализации государственной политики во всех сферах жизни общества и удовлетворения потребностей граждан;

6) его организационное построение основывается преимущественно на вертикальных (субординационных, иерархических), а также на горизонтальных связях и отношениях;

7) оно обеспечивает административный (внесудебный) порядок осуществления органами исполнительной власти так называемого принуждающего управления²⁵;

²⁵ Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право. М.: НОРМА, 2005.

8) оно урегулировано публичным (административным) правом, хотя отдельные государственно-управленческие вопросы подлежат частноправовой (гражданско-правовой) регламентации.

Таким образом, **государственное управление — это систематическое, целенаправленное, опирающееся на власть воздействие государства и его институтов на людей, процессы и отношения, возникающие в человеческом обществе, для их упорядочения, координации, сохранения, преобразования и развития.**

§ 3. Государственное управление как область научного знания

Вопросы государственного управления как самостоятельной сферы познания интересовали еще Конфуция, Солона, Аристотеля, Фому Аквинского и многих других мыслителей прошлого. Однако впервые научные наблюдения, касающиеся теории государственного управления, были отражены в цикле административных и экономических дисциплин, которые стали преподаваться в университетах Германии и Австрии в XVII в. Курс камеральных наук (*camera* — казна) был сориентирован на изучение структуры, форм и методов работы административных служб (министерств, управлений), в которых управленческое воздействие осуществлялось преимущественно в коллективной форме, чтобы как-то сократить излишнюю централизацию политической власти.

Развитие камералистики повлияло на становление в Германии и других странах Европы учения об управлении внутренними делами государства — полицеистики. Оригинальной стороной и большим научным достижением этого направления мысли было то, что в отличие от средневековых воззрений, обращавших главное внимание на изучение форм государственного устройства, форм правления, обоснование суверенитета власти и т.д., в нем впервые делался акцент на самой специфике государственного управления, на том, как управлять, чтобы государство получало больше дохода²⁶.

В конце XIX в. были сформулированы главные положения концепции американской науки государственного управления (В. Вильсон, Ф. Дж. Гуднау), что послужило предпосылкой создания в США федеральной государственной службы на основе системы заслуг, модели административной эффективности, различных инструментов государственного управления. К первой половине XX в. в США постепенно складываются две взаимосвязанные дисциплины. Первая — изучение публичной администрации (*public administration*), т.е. совокупности органов публичного управления, норм, регулирующих их деятельность, и практики их осуществления. Вторая — изучение публичных

²⁶ Государственное и муниципальное управление: Справочник. С. 202.

политик или публичного управления (public policy), т.е. анализ управленческих процессов от момента возникновения проблемы до получения результата управленческого воздействия.

Государственное управление как особая отрасль научного знания оформляется во второй половине XX в. во многом благодаря ученым из США и Германии (В. Вильсон, Ф. Дж. Гуднау, М. Вебер). Их идеи о формах административной эффективности, отношениях между политической властью, создающей законы, и администрацией, исполняющей эти законы, о построении государственного управления на жестких принципах бюрократической иерархии положили начало развитию теории государственного управления как самостоятельного научного направления, самостоятельной дисциплины.

Любую науку характеризуют три элемента: собственный объект и предмет исследования, совокупность определенных методов исследования, организационная обособленность.

Объектом (лат. *objectum* — предмет) любой науки является относительно автономный фрагмент реальности, существование которого, как правило, не зависит от исследователя. Однако любой фрагмент есть часть целого, взаимосвязан с ним. Поэтому в каждой дисциплине обосновывается ее направленность именно на свой выделенный объект. В результате формируется предмет данной науки: система представлений, определяющих объект исследования, которая имеет структуру, границы, специфичные междисциплинарные связи.

Что касается методов исследования, применяемых в научной дисциплине, то они обусловлены как ее предметом, так и парадигмой (гр. *paradeigma* — пример, образец) — теорией, принятой в качестве образца решения исследовательских задач. Поэтому в самом общем виде метод может рассматриваться как совокупность когнитивных (изучение интеллекта, разума) установок и процедур приобретения и проверки знания. Классические научные дисциплины, формировавшиеся много веков, обычно обладают устоявшимся предметом и набором методов, хотя и предмет, и методы могут меняться: новое добавляется к ранее известному, применяемому, не отвергая его. В условиях динамичного развития научного познания выявляются новые объекты исследования, уточняются методы, что свидетельствует о возникновении новых дисциплин²⁷.

Организационно научная дисциплина начинает обособляться, когда у нее возникает собственный объект, оформляющийся в предмет исследования, использующий уже универсальные методы или методологические наработки других дисциплин.

Наука государственного управления прошла этапы конвергенции (сближения) с научными концепциями, теориями, направлениями исследования, постепенно образовав единое целое, при этом от-

²⁷ Старцев Я.Ю. Основы политического государственного управления: Учеб. пособие. С. 4.

дельные взгляды, идеи сохранили свои черты и характерологические особенности. И если в России изучение государственного управления на федеральном, региональном уровнях управления, на уровне местного самоуправления имеет сравнительно небольшой временной опыт, то англоязычными авторами за период после XVII в. предложены исследования более чем по 20 самостоятельным государственно-управленческим дисциплинам²⁸.

Во второй половине XX в. государственное управление изучалось, как правило, в рамках теории административного права. Исследователи отмечают период 70–80-х гг., когда предпринимались попытки представить теорию государственного управления как раздел социологии или политической науки. В настоящее время государственное управление рассматривается как самостоятельная научная дисциплина в рамках междисциплинарного подхода, позволяющего не только обобщить, синтезировать специальные знания, полученные в различных областях науки, но и особо выделить главное отличие, привносимое в данную сферу государственными институтами, — право принуждения на основе законов, означающее способность государства делать то, что частные институты делать не в состоянии.

Таким образом, **собственный объект науки государственного управления — это деятельность государства и иных субъектов государственной власти.**

Предмет исследования теории государственного управления — это государственные институты в обществе и взаимоотношения между ними²⁹.

При изучении государственного управления используются методы: структурно-функциональный, институциональный, исторический, сравнительный, социально-психологический, социологии, права, экономического, экспертных оценок, математического моделирования и др. Они являются существеннейшим условием получения новых знаний, неразрывно связаны с теорией, как правило, отличаются четкой направленностью на изучаемый объект.

Организационная обособленность науки государственного управления проявляется в собственной системе категорий, концепций, теоретических конструкций, конкретизирующих общие понятия применительно к данной сфере. Тем не менее в содержание теории государственного управления включаются общие теоретические основы управления, теория политики, теория государства и права, социальная теория, а также специфические теории (управление персоналом государственной службы, психология управления), положения конституционного, административного, муниципального, налогового и

²⁸ Parsons W. Public Policy. An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis. Cheltenham: Edward Elgar, 1997. P. XVI.

²⁹ Государственное управление: Основы теории и организации: Учебник / Под ред. В.А. Козбаненко. С. 73.

других отраслей права, а также множества других смежных дисциплин.

Любая наука — это сфера деятельности, ориентированная на производство новых знаний о природе, обществе и мышлении. Главной в науке является объяснительная функция, а ее основной задачей — познание. Научные знания и научный подход необходимы и в материальном производстве, и в экономике, и в политике, и в системе образования, и в сфере управления. Для государственного управления как области научного знания особо характерна прагматическая направленность: многие даже сугубо теоретические проблемы здесь рассматриваются преимущественно с позиций их преодоления на практике. Всякая наука в конечном счете черпает свои идеи из практики.

В развитии теории государственного управления можно выделить три этапа: первый — создание концепции науки и определение путей ее формирования; второй — создание на основе концепции базисных положений теории; третий — непрерывное развитие теории, в том числе с некоторым опережением практики в своих рекомендациях. Только теоретический анализ может выявить слабые и сильные стороны практики.

Концептуальные положения привлекаются в теорию государственного управления из других наук или формулируются в процессе глубокого теоретического анализа. При всем многообразии междисциплинарных связей теснее всего изучение государственного управления примыкает к праву, теории управления, политологии и экономике. И это закономерно, поскольку указанные отрасли знания рассматривают преимущественно деятельность государства.

Основные концептуальные и методологические заимствования в государственное управление привлечены из теории управления. Значительная часть теоретических идей, методов других дисциплин проникает в государственное управление через политологию, поскольку для нее деятельность государства — один из основных предметов изучения. Серьезное концептуальное и методологическое влияние на государственное управление оказывали и будут оказывать экономические науки.

После Второй мировой войны во многих европейских странах начались исследования деятельности органов государственной власти, создавшие основу для формирования нескольких научных направлений и школ, в которых можно найти идеи либеральной, социалистической и консервативной идеологий.

По мнению специалистов³⁰, идеологические постулаты влияют на государственное управление опосредованно, через идеологизированные схемы, своего рода глобальные парадигмы публично-управленческой деятельности. В содержание парадигмы (образца) вклю-

³⁰ Старцев Я.Ю. Основы политического государственного управления: Учеб. пособие. С. 14–28.

чаются: совокупность теоретических стандартов, ценностных критериев, мировоззренческих позиций, методы и принципы исследований. Парадигма, как и остальные составляющие методологии, не является рядоположенной с остальными элементами. Она образует себя из них же, а с точки зрения синергетики выступает как реальная методологическая структура, формирующаяся в пространстве и времени, т.е. как аттрактор, который рассматривается как цель и состояние эволюции, некоторое возбуждение среды.

Среди основных парадигм, которые содержат идеологические постулаты, имеющие ключевое значение (ценность),— рынок, государство, сообщество.

В *рыночной парадигме* основой существования общества является обмен благами и услугами между индивидами, а саморегуляция общества реализуется путем рыночной конкуренции. Публично-управленческое воздействие должно сводиться к корректировке и поддержанию естественных процессов, основанных на свободной конкуренции интересов.

Государственная, или этатистская, парадигма базируется на представлении о том, что государство — обязательный, самостоятельный элемент общественных отношений, выполняющий особые функции, в том числе те, которые предполагают его активное вмешательство в экономическую и политическую жизнь. Следует признать, что многие воззрения этатизма были вынужденно востребованы в условиях современного мирового финансового кризиса, когда именно государственная поддержка, государственно-частное партнерство спасло многие секторы экономики.

В *идеях сообщества, или коммунитаризма*, общество рассматривается как совокупность самостоятельных, относительно замкнутых сообществ, в которых наличествуют общие интересы и ценности, собственные механизмы саморегулирования и социального контроля. Базовым сообществом считается семья, а государство — одна из форм взаимодействия сообществ. В коммунитаризме можно обнаружить социалистические, коммунистические, либеральные, консервативные элементы в разной пропорции.

Обособленно рассматривается *марксистская парадигма* исследования общества и государства, в которой государство является орудием классового господства, а государственное управление не имеет самостоятельного значения: это лишь одна из форм классовой борьбы.

Вместе с тем государственное управление имеет еще несколько относительно самостоятельных, не облеченных в идеологическую оболочку парадигм, или образцов решения управленческих задач³¹:

³¹ *Управление* государственной службой Российской Федерации: Материалы науч.-практ. сем. М.: Изд-во РАГС, 2004 (http://www.rags.ru/akadem/all/31-2004/31-2004_11.html).

1) *практическая*: государственное управление — сфера практической деятельности, модель решения практических задач, которые возникают в различных сферах жизни общества;

2) *институциональная*: государственное управление — совокупность институтов, осуществляющих управленческую деятельность;

3) *деятельностная*: государственное управление — деятельность по управлению государством;

4) *нормативно-правовая*: государственное управление — нормативно-правовая система, регулирующая управление государством, его деятельность и воздействие на общество;

5) *сциентистская*: государственное управление — специфическая отрасль научного знания, реализующаяся в деятельности государства;

6) *системная*: государственное управление — система, требующая системной регуляции;

7) *инструментальная*: государственное управление — совокупность инструментов управления государством и воздействия государства на общество;

8) *инновационная*: государственное управление — важнейший механизм реализации инноваций, обновления всех сфер общества;

9) *патерналистская*: государственное управление — сфера централизованного распределения ресурсов;

10) *либеральная*: государственное управление — способ регулирования отношений между субъектами политики.

Эмпирический, а затем и теоретический материал о государственном управлении с древности извлекался из практики, что повлияло на возникновение различных *школ управления*.

Школа систематизированного анализа государственной бюрократии (теория бюрократии) (М. Вебер) предлагает следующие основные принципы «идеального» государственного управления: авторитарная власть руководителя; признание законных директив руководства; применение трех чистых типов осуществления власти (харизматический, традиционный, рационально-легальный); эффективность бюрократии; рост в управлении числа профессиональных работников.

Задача государственных служащих — применять указанные управленческие принципы к конкретным ситуациям, для чего разрабатываются правила административной деятельности.

Идеи М. Вебера позволили использовать системные категории для анализа не только государственных, но и хозяйственных организаций.

Классическая школа (А. Файоль, Л. Уайт, Л. Урвик, Д. Муни, Т. Вулси и др.) утверждает, что система государственного управления — это регламентированная иерархическая организация линейно-функционального типа с конкретным определением функции каждой должностной категории. Все функции в процессе управления взаимосвязаны: планирования, организации, распорядительства, мотивации, координации. Любая система управления имеет универсальные принципы воздей-

ствия на людей и построения рациональной организационной структуры: разделение труда; власть; дисциплина; единство распорядительства; единство руководства; подчинение частных интересов общему; вознаграждение; централизация; иерархия; порядок; справедливость; постоянство состава персонала; инициатива; единение персонала.

Неоклассическая школа «человеческих отношений» (М. Фоллет, Э. Мейо, А. Маслоу, У. Мэрфи, Ф. Герцберг, К. Аргирис и др.) считает, что основной элемент эффективности любой организации — человеческие отношения. Мало иметь в государственном управлении систему строгих иерархических связей, важно еще создать хороший морально-психологический климат, усилить мотивацию людей на повышение производительности труда.

Школа бихевиоризма (поведенческая школа) (Дж. Уотсон, Г. Саймон, В. Томпсон, Б. Скиннер и др.) изучала поведение работающих в органах государственной власти, чтобы затем предложить рекомендации по осознанию возможностей государственных служащих. Параллельно с этим стали использоваться статистические методы для обоснования принятия решений государственной администрации, разрабатываться модели, объяснявшие получение политических результатов при межгосударственных конфликтах.

Школа общественного выбора (Г. Таллок, Э. Даунс, В. Нискейнен и др.) критиковала бюрократию, предлагая сдерживать и контролировать ее через выборные органы власти, служебную систему и прямое участие граждан в управлении делами общества, развитие местного самоуправления. По мнению ее представителей, основными принципами «небюрократического управления» могут быть мотивация и стимулирование; децентрализация; делегирование полномочий; оптимизация затрат; эффективность; разгосударствление; расширение управленческих приемов.

Идеи *классического корпоратизма* (Ф. Шмиттер) как способа взаимодействия государства и социально-профессиональных групп (представительства интересов), непосредственно (монопольно) связанных с отраслями экономики и производством, с помощью которого государство (правительство) устраняет подавляющее количество проблем управления конкретной отраслью³², оказались наиболее востребованы в фашистской Италии, Португалии (при Салазаре), Испании (при Франко), нацистской Германии, Франции (при Виши), а также, в несколько модифицированном виде, в СССР.

Классический корпоратизм руководствуется следующими установками:

- государство в каждой отрасли экономики директивно создает единую организацию, представляющую все предприятия и работников, занятых на них;

³² Schmitter Ph. Still the Century of Corporatism? // Review of Politics. 1974. № 36. P. 112 (цит. по: *Trends Toward Corporatism Intermediation* / Eds. Schmitter Ph., Lehmbruch G. L.: Sage Publications, 1979).

- в этой организации, как правило, в равной степени представлены работодатели (объединения предпринимателей, коммерсантов, промышленников и т.д.) и работники (профсоюзы);

- отраслевые организации (ассоциации, палаты, корпорации и т.д.) по отдельным направлениям допускаются к формированию государственной политики, а затем занимаются реализацией решений органов государственной власти в своих отраслях;

- иерархическая подчиненность создаваемых отраслевых организаций государству позволяет обеспечить контролируемое им согласование интересов работодателей и работников и даже прямое государственное управление соответствующими отраслями.

Неокопоратизм (С. Роккан, Й. Нири и др.) как способ регулирования отраслевых интересов (управления отраслевыми сферами), хотя и содержит общие черты классического корпоратизма, все же имеет свои особенности:

- работодатели могут свободно создавать любые другие организации для отстаивания перед государством своих интересов, что создает определенную конкурентную среду и новые формы лоббирования;

- отношения между представителями отраслей экономики и государством постепенно переходят от односторонних форм руководства государством в договорные формы взаимодействия (обмен государственных интересов на интересы предпринимателей и наоборот).

Школа когнитивного подхода (П. Холл, П. Сабатье, Б. Жобер и др.) своей главной задачей ставит изучение структуры представлений участников процесса государственного управления. Основное содержание государственного управления определяется системами представлений о государственной политике и формах ее реализации со стороны как инициаторов этой политики, так и исполнителей. Теория оперирует такими понятиями, как «система убеждений», «когнитивный диссонанс», «управленческая парадигма», ее задача — структурировать изучение представлений, а затем выработать рекомендации по изменению убеждений и действий людей, имеющих отношение к государственному управлению.

Школа социологии организаций (Э. Фридберг, М. Крозье и др.) концентрируется на изучении деятельности государственных организаций, усматривая в государственном управлении взаимодействие конкурирующих групп, каждая из которых стремится получить доступ к ресурсам: бюджетным, сырьевым, управленческим, административным и др. Для достижения своих целей конкурирующие группы (лица на высших государственных должностях, региональные элиты, государственные служащие и т.д.) разрабатывают особые системы действий, внедряя их в государственное управление. Такие исследования позволяют более детально разобраться в специфике функционирования государственного управления и предложить новые решения по его модернизации.

Институционализм и неoinституционализм, рассматривая проблемы общества, государства и права, считают, что государство является хотя и важной, но лишь одной из многих «институций» (устойчивых объединений людей), осуществляющих политическую власть, а право, создаваемое государством, есть лишь одно из многих прав, так как каждая «институция» имеет свое право.

Концепция сетевых структур (Р. Роудз, Д. Марш) во многом расширяет представления институционализма и неoinституционализма о государственном управлении и рассматривает сетевую структуру как устойчивую систему взаимодействия между заинтересованными лицами и организациями в рамках определенной отрасли деятельности или проблемы. Выделяют два основных типа сетевых структур: специализированные сообщества и проблемные сетевые структуры.

Специализированное сообщество обладает следующими характеристиками: ограниченное число участников, регулярно взаимодействующих по любым проблемам, относящимся к государственной политике; общность ценностей; обладание ресурсами, что позволяет инициировать отношения обмена и получение определенных преимуществ³³.

В масштабах государства примером подобных сообществ являются топливно-энергетические, транспортные, военно-промышленные и другие комплексы, а также банковские и кредитные организации. Взаимодействие при отношениях обмена предполагает отчисления либо инвестиции со стороны организаций, корпоративных структур в ответ на получение лицензий, кредитов и других льгот со стороны органов государственной власти.

Проблемные сетевые структуры возникают по мере появления конфликтных ситуаций, когда требуются нестандартные государственные решения (мировой финансовый кризис, локальные вооруженные конфликты, предотвращение пиратских нападений на морские суда и пр.), и могут оказывать влияние на уровне как отдельного государства, так и международного сообщества. Как правило, органы государственной власти и управления в этих формах взаимодействия играют главные роли, а негосударственным участникам отводятся роли второго плана.

Одной из первых отечественных работ по государственному управлению стал труд А.А. Богданова (Малиновского) «Всеобщая организационная наука» (тектология) (1913–1917 гг.), в котором были изложены некоторые идеи кибернетики, общей теории систем применительно к проблемам развития общества.

Вопросы административного управления в работах А.К. Гастева, П.М. Керженцева, Н.А. Витке, Е.Ф. Розмировича, О.А. Ерманского и других исследователей рассматривались в контексте общей системы

³³ *Rhodes R. A. W., Marsh D. Les re`seaux d` action publique en Grande Bretagne // Les re`seaux de politique publique. Debat autour des policy networks / Sous La dir. de P. Le Gales et de M. Thatcher. P.: Harmattan, 1995. P. 51.*

организации труда, организации управления с использованием научных принципов и методов.

Во второй половине XX в. государственно-управленческая мысль в России возрождается в рамках науки административного права.

Сегодня государственное управление стало предметом анализа в работах Г.В. Атаманчука, Д.Н. Бахраха, В.А. Козбаненко, А.В. Пикулькина, Н.И. Глазуновой, Н.А. Омельченко и других ученых. Однако сложная, многомерная, системная сущность и диалектика государственного управления, его общественно-политическая природа и детерминирующие взаимосвязи ожидают новых исследователей.

§ 4. Государственное управление как учебная дисциплина

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Как правило, многие модернизации проходят в рамках административных реформ, поэтому учебная дисциплина дает их анализ, оценивает основные циклы, различные этапы, описывает такие механизмы, как реорганизация, аутсорсинг, департаментализация и т.п.

В любом обществе в настоящее время остро стоит вопрос об эффективности государственного управления, о границах его вмешательства в сферу экономики, частную и общественную жизнь.

Данная учебная дисциплина охватывает, с одной стороны, историческое содержание государственного управления, которое развивалось многие века, а с другой — современные тенденции к глобализации, отражающие необходимость сотрудничества государственных структур различных стран в решении крупных общих проблем и задач: финансовой неустойчивости, миграции, противодействия преступности и наркотрафику, реформирования социального обеспечения, проведения совместных миротворческих операций и т.д. Современные общества многомерны и включают в себя множество разнообразных культур, причем социальные проблемы в них во многом похожи, имеют комплексный характер, но потребности и заботы людей всегда индивидуальны. Органам власти приходится считаться с тем, что они находятся в рамках обширной сети взаимодействующих государственных, квазигосударственных, частных и самодельных организаций, где все труднее представить себе государственный аппарат, построенный по вертикальному принципу, при котором каждая вертикаль предназначена для выполнения только специальных функций.

Используя новые информационные технологии, локализацию как необходимое свойство электронного правительства, государство получает возможность минимизировать ресурсы вертикальной структуры власти и начать предоставление населению интегрированных, комплексных услуг, сократить коррупционные связи и отношения, достичь оптимальной прозрачности и открытости органов государственной власти. В этом случае сама эффективность государственного управления становится ориентированной на его публичность и трактуется как способность реализовать в его рамках публично заявленные цели и ценности.

Государственное управление как учебная дисциплина не может обойтись без характеристики проблем государственной службы. В британо-американской традиции они рассматриваются в рамках административных, политических наук и менеджмента; во французской — юридическими науками, а в последнее время и менеджментом; в германской — управленческими дисциплинами³⁴. В России проблемы государственной службы традиционно изучаются юридическими дисцип-

³⁴ Романовский Н.В. Методологические основы организации государственной службы // Теоретические проблемы государственного управления и государственной службы. М.: Изд-во РАГС, 1997. С.107.

линами — административным правом, социальным правом, конституционным и муниципальным правом, теорией государства и права, а также дисциплинами «Государственное управление», «Государственное и муниципальное управление».

Что касается учебников по зарубежному государственному управлению, то большая их часть еще не переведена на русский язык и потому известна лишь узкому кругу специалистов, а отечественных работ явно недостаточно. Поэтому постижение академической дисциплины «Государственное управление», имеющей широкое прикладное значение, оказывается затруднительным. Именно эти обстоятельства и обуславливают изучение государственного управления в тесной связи с современной практикой.

Контрольные вопросы

1. *Каким образом осуществляются прямые и обратные связи между субъектом и объектом управления?*

2. *Какова основная причина разделения функций управления на общие и специальные функции?*

3. *По каким причинам государственное управление занимает особое место среди всех видов управления?*

4. *Какова особая социальная функция государственного управления, характеризующая его природу?*

5. *Что является предметом государственного управления?*

6. *Из каких элементов создается государственное управление как область научного знания?*

7. *В силу каких обстоятельств в государственном управлении как учебной дисциплине синтезируется концептуальный аппарат других дисциплин?*

Задания для углубленного изучения

1. *Определите, по каким направлениям осуществляется управленческое воздействие в формальной организации.*

2. *Объясните, почему так важно осуществлять анализ по видам управления.*

3. *Охарактеризуйте государственное управление в узком и широком смысле.*

4. *Объясните, почему борьба за ресурсы в государственном управлении практически означает борьбу за власть.*

5. *Определите, при каких обстоятельствах у государственного управления как научной дисциплины начинает проявляться организационная обособленность.*

6. *Подготовьте подробную характеристику институциональной школы государственного управления.*

7. *Сформулируйте современные требования к государственному управлению как учебной дисциплине.*

Глава 3. СИСТЕМНЫЕ ОСНОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

§ 1. Сущность и содержание системы государственного управления

Система — это порядок во взаимосвязи определенных действий; объединение организаций с однородными задачами³⁵; упорядоченное множество элементов, связанных между собой, образующих некоторое единство. При этом принципиально, что системой может быть названо только такое целое, которое не сводимо к простой совокупности его частей. Целое за счет взаимодействия своих элементов приобретает новые свойства, отсутствующие у его исходных составляющих.

Существенными характерными чертами любой системы являются:

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

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

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

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

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

6) *структурность*. Всякая система имеет структуру, представляющую собой полную совокупность элементов и связей между ними.

³⁵ Большая экономическая энциклопедия. М.: Эксмо, 2007. С. 582

Именно структура определяет базовые свойства системы и выступает ядром ее самоорганизации;

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

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

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

Системный характер государственного управления заключается в обеспечении единства распорядительного (командно-административного) и партнерского (социально-консолидированного) начал в практике регулирования социальных отношений и процессов³⁶.

В систему государственного управления входят следующие составляющие (подсистемы):

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

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

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

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

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

6) *кадровая* — через формирование кадровой политики, позволяющей разработать совокупность принципов, правил и норм при

³⁶ Митин А.Н., Рассохин А.В. Системные основы государственного и муниципального управления. Екатеринбург: ИД УрГЮА, 2008. С. 8.

отборе, подборе и расстановке по должностям, переподготовке государственных служащих;

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

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

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

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

Основу системы государственного управления составляют четыре элемента: власть, управление, территория, экономическая система.

Власть определяет порядок и характер осуществления функций управления государством, структуру взаимодействия между ключевыми политическими институтами. В системе государственного управления власть реализуется через форму правления.

Управление, будучи производным от власти, представляет собой комплекс правительственных акций, направленных на регулирование текущих социально-экономических и политических процессов. Оно воплощается в государственном вмешательстве в экономическую жизнь, обеспечении политических прав граждан, содержании институтов гражданского общества и пр. Составным элементом государственной системы управления является политический режим.

Особое влияние как на саму систему государственного управления, так и на характер экономической политики государства оказывают пространственные особенности его *территории*. Если территория государства занимает значительную площадь, это требует создания большего числа управленческих уровней по территориальным образованиям в сравнении со странами, занимающими меньшую площадь. Важнейшим средством адаптации территориальных особенностей к системе государственного управления является форма государственного устройства.

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

жизнью страны, удовлетворению базовых потребностей ее граждан, поддержке жизненно важных сфер производства и распределения продукции. Особенности экономической системы государства отражает избранная государством хозяйственная модель (форма хозяйствования).

Признаком государства, кроме определенной территории, на которую распространяется его юрисдикция, права, закрепляющего систему санкционирования норм, является наличие особых органов и учреждений, реализующих властные функции, т.е. системы управления. Государственное управление нацелено на удовлетворение потребностей живущих в обществе людей, но реальная способность государства служить этой цели определяется эффективностью существующей системы управления.

Государственное управление (повторим) может успешно реализовываться, только будучи системным. Это связано с тем, что оно осуществляется множеством лиц, учреждений и организаций, а еще большее число лиц, учреждений и организаций вовлечено в него косвенно. При этом используется огромное количество материальных, финансовых, информационных и интеллектуальных ресурсов, а само управление распадается на множество управленческих решений. Значит, только системность может придать государственному управлению необходимые согласованность, координацию, субординацию, целеустремленность, рациональность и эффективность³⁷.

Государственное управление выступает как социальная система и одновременно реализуется в среде социальных систем.

Социальная система — целостное образование, основными элементами которого являются люди, а также их связи, взаимодействия и отношения. Эти связи, взаимодействия и отношения носят значимый и устойчивый характер; они воспроизводятся в историческом процессе, переходя из поколения в поколение. Социальные системы складываются на основе объективно необходимой совместной деятельности людей, которые руководствуются разнообразными, в первую очередь жизненно важными, интересами.

Отличительными чертами любой социальной системы являются:

- 1) иерархия статусов;
- 2) наличие механизмов самоуправления;
- 3) самосознание субъектов и объектов управления;
- 4) наличие системы ценностей, ценностных ориентаций и морально-этических установок;
- 5) организация жизнедеятельности.

Специфика государственного управления как социальной системы определяется его основной функцией, заключающейся в том, что

³⁷ Глазунова Н.И. Система государственного управления. М.: Магистр, 2002. С. 30.

общество наделяет государство властью, которая дает ему возможность эффективно организовать жизнедеятельность на данном пространстве.

Определенные свойства социальных систем присущи и государственному управлению.

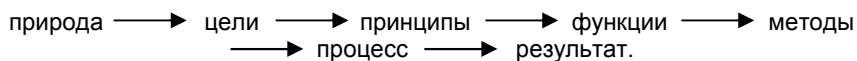
1. *Максимальный индетерминизм.* В социальных системах максимальное значение приобретает субъективный элемент, отчего их поведение становится лишь ограниченно предсказуемым.

2. *Целенаправленность.* Люди, как правило, преследуют какие-либо собственные цели; в социальной системе из этих частных целей формируется некая интегративная общая цель, на достижение которой и ориентирована система.

3. *Организованность.* Цель подразумевает ориентированность на ее достижение, что требует организации деятельности всех включенных в систему индивидов и их четкой иерархии.

4. *Стремление к самосохранению.* Любая система стремится сохранить собственную целостность, ибо только таким образом входящие в нее люди могут достичь стоящей перед ними общей цели³⁸.

Наличие в государственном управлении субъекта и объекта, взаимосвязей и взаимодействия между ними (субъектно-объектная и объектно-субъектная связи) позволяет говорить о системности государственного управления и его способности формировать своеобразную гиперсистему, которая влияет на возникновение и развитие всех прочих социальных систем. Это обеспечивается жестким детерминизмом следующей управленческой схемы:



В данной схеме каждый предшествующий элемент определяет последующий, подчиняющийся ему, и вместе они в системе государственного управления служат удовлетворению общественных потребностей. Схема условно представляет как последовательность, которая необходима для понимания системы государственного управления, так и последовательность, в которой эту систему нужно строить.

Только внося изменения в природу государственного управления, которая вытекает из его особой социальной функции упорядочения процессов развития в интересах всего общества, можно добиться качественных изменений в самой системе государственного управления. Трансформация отдельных элементов управленческого процесса, как правило, эффективности всей системе государственного управления не придает.

³⁸ Глазунова Н.И. Система государственного управления. С. 30.

Системное видение подразумевает понимание того, что среди элементов государственного управления нет такого, который мог бы самостоятельно обеспечить решение той или иной государственной задачи. Государственное управление может быть реализовано только при взаимодействии некоторого числа элементов, что заставляет нас выдвинуть в качестве главного методологического требования понимание целостного характера той или иной подсистемы или всей системы государственного управления в объективной взаимосвязи ее элементов.

При любой трактовке государственное управление немислимо без наличия в нем управляющего воздействия, подчиняющего все его элементы и объекты управления. Необходимо, чтобы это управляющее воздействие, возникающее в том или ином органе государственной власти, доходило до управляемого объекта и влияло на поведение относящихся к нему людей. В противном случае нельзя говорить о том, что государственное управление реализуется: вся его система разваливается на противоборствующие подсистемы, каждая из которых осуществляет собственное управление вне рамок единой государственной воли. Поэтому понятно, что для эффективного функционирования государственного управления, обеспечения его системности и целостности необходимы прямые вертикальные связи, которые и гарантируют единство системы государственного управления. Причем наличие таких связей не противоречит самостоятельности нижестоящих компонентов государственного управления, установлению между ними горизонтальных взаимосвязей. К тому же горизонтальные взаимосвязи дополняют вертикальные, в свою очередь поддерживая системность государственного управления.

Уравновешиванию системы способствуют обратные связи, которые обеспечивают взаимодействие между различными уровнями государственного управления и координируют политику высших органов государственной власти, доводя до них информацию о реакции общества на то или иное управленческое воздействие. *Стабильность системы государственного управления обуславливается уравновешенностью прямых и обратных связей с горизонтальными взаимосвязями*; «выпадение» хотя бы одного из этих компонентов приводит к разбалансированности системы, и функционирование государства становится неэффективным.

При совершенствовании систем государственного управления все чаще обращают внимание на преимущества кибернетического подхода к управлению.

Кибернетика (гр. *kybernetike* — кормчий, рулевой) — наука об общих закономерностях процессов управления и связи в организованных системах (машинах, живых организмах, обществе)³⁹. Согласно законам

³⁹ Кузнецов С.А. Современный толковый словарь русского языка. СПб.: Питер, 2005. С. 268.

кибернетики, для успешного управления требуется, чтобы управляющая система обладала не меньшим разнообразием, чем управляемая. Но так как искусственным системам присуще заведомо меньшее разнообразие, чем естественным, то возникает необходимость в упрощении реальной действительности, для того чтобы приобрести возможность управлять ею⁴⁰. Подобное ограничение делает невозможным эффективное управление системой, ориентированной на преобладание прямых вертикальных связей, так как в рамках управления, осуществляемого при полном доминировании единственного управляющего субъекта, упрощение действительного объекта управления самым фатальным образом влияет на эффективность управляющей системы.

Из сказанного следует, что в управлении действует «принцип необходимого разнообразия», который становится особенно актуальным.

Современное государство лишь условно может считаться самодостаточным политическим субъектом, так как оно зависимо от процессов, происходящих в мире, и не может игнорировать требований системы международных отношений. Это особенно наглядно продемонстрировал мировой финансовый кризис, в ходе которого были предложены глобальные стандарты финансово-экономических отношений. В то же время государство зависимо от собственных граждан, и если оно не будет пользоваться их доверием, то возможность достижения им целей государственной политики окажется весьма ограниченной.

Вследствие этой двоякой зависимости современные государства не смогут обеспечить длительную стабильность в обществе, опираясь исключительно на силовое одностороннее воздействие при помощи прямых вертикальных связей. Акцент постепенно переносится на новые формы государственного регулирования, которые способны оказать сложное воздействие на привычки, отношения и мировоззренческие стереотипы граждан государства, что требует разнообразия методов подобного воздействия, обусловленного разнообразием самих граждан.

Государственное управление как деятельность государства в целом охватывает самый широкий спектр функций — от обеспечения национального суверенитета и национальных интересов как внутри страны, так и на международной арене, до поддержания экономических, социальных, политических, организационных и правовых условий развития общества. Государственное управление подразумевает принятие и исполнение решений в данных направлениях различными органами государственной власти, действующими в тесной взаимосвязи. При этом решения государственных органов представляют собой не простую разрозненную совокупность, а систему, связанную

⁴⁰ Шамхалов Ф. Основы теории государственного управления. М.: Экономика, 2003. С. 176.

единством политического курса государства, задающего направленность его развития.

В современных государствах политический курс формируется не неким изолированным субъектом власти, но посредством сложного общественного консенсуса, реализуемого через выборные органы власти. Ключевыми фигурами, вырабатывающими этот курс, являются глава государства, премьер-министр и парламент, причем относительная роль в этом деле каждого из них определяется типом режима и формой организации власти.

Обязательность наличия в государстве прямых вертикальных связей, уравновешенных обратными и горизонтальными взаимосвязями, формирует необходимость ограничения вертикального управляющего воздействия для достижения равновесия системы. Подобные ограничения полагаются сложной диалектикой *типичного* и *уникального* в государственном управлении.

Типичное есть общее качество элементов, входящих в состав системы, которое вместе с тем не должно означать идентичности поведения этих элементов.

В настоящее время типичное в государственном управлении проявляется двояким образом. С одной стороны, оно отражается в объективных ограничениях, налагаемых на государственное управление характером жизнедеятельности людей, стихийными общественными механизмами, самоуправлением, воздействием других органов управления, целесообразностью государственно-правовой организации. С другой — оно сопряжено с необходимостью обеспечения иерархичности системы государственного управления. Источником типичного в государственном управлении выступают единство правового пространства, системность законодательных актов, регулирующих жизнедеятельность людей в рамках целостного общества.

Вместе с тем и типичные ограничения, и типичное единство правового пространства в своем актуальном воплощении связаны с различными субъектами и объектами управления, действующими в совершенно различных управленческих ситуациях, что вынуждает субъект управления приспосабливать норму к действительности, совмещая типичное и уникальное. Понятно, что в различных системах государственного управления соотношение типичного и уникального может быть различным. Для эффективного функционирования системы управления требуется адекватное соотношение между типичным и уникальным, обеспечивающее сочетание системности и гибкости в государственном управлении.

Необходимость баланса между типичным и уникальным, который, в свою очередь, обеспечивает равновесие между всеми типами связей в системе государственного управления, воплощается в требовании многообразия, предъявляемом к управлению в государстве. Мно-

гообразии в этом случае гарантирует устойчивость и динамическое развитие системы государственного управления.

Когда в системе государственного управления типичное начинает преобладать над уникальным, т.е. прямые вертикальные связи — над горизонтальными взаимосвязями и обратными связями, развиваются централизм, формализм, происходит ослабление механизма контроля за деятельностью первых лиц и, как следствие, ослабление верховной власти, отрыв ее от общества, а затем и дестабилизация государства.

Таким образом, система государственного управления весьма ограничена, ее элементы многомерны, многообразны, способны к саморазвитию, являются частью целого.

§ 2. Принципы построения и функционирования системы государственного управления

Государственное управление — это прежде всего система субъектно-объектных и объектно-субъектных зависимостей, в которой представлена связь государства и общества. Субъектом управления выступает государство благодаря существованию в нем *государственного аппарата* — совокупности организаций, органов и институтов, представляющих государственную власть в той или иной сфере. Объектом государственного управления являются общество и система общественных отношений.

Взаимодействие субъекта и объекта в системе государственного управления не может быть сведено к простому воздействию первого на второй. Субъект управления сам включен в систему отношений, а потому развивается вместе с объектом, откликаясь на его трансформацию (в этом и заключено значение обратных связей в системе).

Обратные связи в системе государственного управления по преимуществу информационные. В случае отклонения системы от нужного состояния возникает ответное воздействие, нацеленное на ее возвращение к прежнему состоянию. Но воздействие это требует также управленческой реакции субъекта управления, который при помощи обратной связи реагирует на нежелательный результат и корректирует свою управленческую волю. В этом отношении принципиальной характеристикой системы государственного управления является управленческая гибкость субъекта, его способность адекватно отвечать на информационное воздействие обратных связей. Недостаточная гибкость чревата бюрократизмом и авторитаризмом, тяготением к административно-командному управлению, излишняя же гибкость — анархией и потерей управляемости.

Следует учитывать, что объект управления способен и на самостоятельное развитие. Мало того, объект управления всегда развивается самостоятельно, способность к развитию заложена в нем самом, оно происходит под воздействием сил, внутренне присущих самому

объекту. Субъект управления только влияет на эти силы с целью придать развитию объекта требуемую направленность.

Но подобное воздействие может быть эффективным лишь при условии, если субъект владеет адекватной информацией о процессах, происходящих в объекте, и о его реакции на управляющее воздействие. Иначе последнее начинает приводить к нежелательным с точки зрения субъекта последствиям. Это особенно актуально ввиду уже упоминавшегося свойства упрощения субъектом сложности объекта в процессе управления, что делает ограниченной его возможность заведомо предсказать реакцию современного общества, при которой критерии эффективности зачастую не только являются определяющими в самом государстве, но и четко обозначают его место и роль в мировом сообществе.

Объект управления, в свою очередь, сам способен оказывать влияние на субъект управления, принятие управленческих решений, изменение способов государственного управления, его целей, функций, структуры и даже общественно-политическую природу государства.

Именно этот системный характер взаимодействия и взаимозависимостей субъекта и объекта и позволяет государственному управлению проявить те общие закономерности, отношения и процессы, которые присущи любой системе, а его исследователю — в известной мере обозначить общесистемные (фундаментальные, базисные) принципы государственного управления.

Свойство системности распространяется на все элементы системы, в каждом из которых существуют свои специфические взаимосвязи и отношения, позволяющие элементу постепенно переходить в другое качественное состояние. Поэтому можно вести речь о так называемых поэлементных (структурных) принципах системы государственного управления.

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

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

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

К **общесистемным (фундаментальным, базисным) принципам** можно отнести следующие.

Принцип демократизма воспроизводит в государственном управлении народовластие и нацеливает на необходимость активного участия граждан в принятии государственных решений.

Принцип правовой обоснованности обуславливает необходимость законодательного определения основных аспектов, целей, функций, организационных структур, процесса, самих принципов построения и функционирования системы государственного управления.

Принцип цели направлен на определение и регулирование действий, является сложным алгоритмом поведения, подчиняющим себе все стороны управляющего воздействия, распространяется на все виды деятельности в системе государственного управления.

Принцип законности предполагает, что построение и функционирование системы государственного управления определяется законом, состоит в его практической реализации, является основой сознательной дисциплины в деятельности лиц, занимающих высшие государственные должности, и государственных служащих.

Принцип разделения властей, сформулированный в 1748 г. французским мыслителем Ш.-Л. Монтескье, предполагает разделение единоличной государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную как условие эффективного контроля за деятельностью государственного аппарата. Система сдержек и противовесов, неотделимая от реализации этого принципа, способствует формированию сбалансированной политической системы, отвечающей требованиям справедливости.

Принцип публичности ориентирован на обеспечение связи представителей органов государственной власти с гражданами и общественными институтами, что достигается через механизмы доступности, открытости, прозрачности, общественного контроля за деятельностью органов государственной власти.

Принцип комплементарности характеризуется установкой на непрерывность структуры власти, нацеливает на создание условий равномерного распределения властных функций по всей вертикали управления, различным территориальным уровням.

Принцип субсидиарности обуславливает процедуру распределения и перераспределения полномочий между управленческими уровнями государственной власти. Передача полномочий на более высокий уровень управления может быть осуществлена только при невозможности их исполнения на низшем уровне. Этот принцип имеет два измерения: вертикальное и горизонтальное. Вертикальное измерение — распределение властных полномочий между уровнями власти от местной к государственной, горизонтальное — распределение полномочий между ветвями власти на центральном, региональном и местном уровнях.

В соответствии с принципом субсидиарности власть должна быть разделена между властными структурами так, чтобы сократить дистанцию между властью и населением.

Принцип вертикальной иерархии декларирует, что все распоряжения «сверху вниз» и вся информация «снизу вверх» должны пос-

ледовательно проходить по всем ступеням государственного управления.

Принцип баланса полномочий предполагает, что обязанности, права и ответственность всех органов в системе государственного управления должны быть согласованы между собой не только качественно, но и количественно.

Принцип гомогенности отражает преимущество федерального права над региональным.

Принцип федерализма позволяет проводить децентрализацию государственного управления, развивать местное самоуправление, вовлекать в управленческие процессы граждан, их общественные объединения.

Принцип единства теории и практики государственного управления заключается в том, что любое управленческое решение в системе государственного управления должно отвечать логике, принципам и методам системы построения и функционирования самой системы и решать одну из ее практических задач.

Классификация **поэлементных (структурных) принципов** выглядят следующим образом.

Принцип специализации и разделения труда преследует цель выполнения большей по объему и лучшей по качеству работы при тех же затратах труда.

Принцип дифференциации и фиксирования функций реализуется путем издания правовых норм, т.е. закрепления управленческих функций в компетенции органов государственной власти.

Принцип единоначалия означает предоставление руководителям органов государственной власти полномочий в объеме, необходимом и достаточном для принятия решений, с сохранением надлежащей ответственности за предпринимаемые действия.

Принцип коллегиальности предполагает выработку решений органами государственной власти с привлечением специалистов, но с сохранением права принятия решения руководителем.

Принцип информационного обеспечения предусматривает необходимость своевременного обеспечения каждого уровня управления (федерального, регионального, местного) необходимой информацией для принятия решений.

Принцип объема контроля исходит из требования о том, что ни один руководитель не может эффективно управлять государственными служащими, работниками, число которых не соответствует норме управляемости (7 ± 2 объекта управления).

Принцип распространенности государственной власти обеспечивает целостность, согласованность, постоянство управленческого воздействия на всех уровнях и во всех звеньях системы государственного управления.

Внутриструктурные принципы весьма разнообразны, поскольку могут проявлять себя во всех подсистемах государственного управления и распространяться на разные сферы деятельности. Вот некоторые из них.

Принцип управления персоналом государственной службы определяет главное содержание научной и практической деятельности в этой сфере, включая устойчивость системы управления персоналом, механизмы ее функционирования, культуру управления.

Принцип эмоциональной нейтральности требует, чтобы при выдании заданий и, главное, распределении ответственности руководитель органа государственной власти не основывался на личностных предпочтениях.

Принцип соответствия квалификации предусматривает назначение лица на должность государственного служащего только в соответствии с его квалификацией и ограждение его от возможности произвольного увольнения.

Кроме перечисленных к внутриструктурным относятся принцип стимулирования рациональной и эффективной управленческой деятельности, принцип регламентации прав и обязанностей в должностных инструкциях, регламентах и других нормативных документах и др.

Выявление, формулирование принципов построения и функционирования системы государственного управления представляет собой сложную интеллектуальную задачу, хотя не менее сложен и процесс их применения в практике государственного управления. Отражаемые ими явления в процессе совершенствования системы государственного управления неизбежно влияют на качественные изменения ее элементов.

§ 3. Цели и функции государственного управления

Построение системы государственного управления начинается с определения его целей. Постулирование целей перед обществом и государством — весьма сложный и трудоемкий процесс, в котором выделяют несколько системообразующих моментов⁴¹:

- 1) общественные источники возникновения и фиксирования целей государственного управления;
- 2) субъективная сторона целеполагания;
- 3) иерархия целей;
- 4) конструирование «древа» целей (структурирование целей).

Цель в управлении есть желательное для управляющего субъекта состояние управляемого объекта, которого субъект стремится достичь в процессе управления, своеобразная идеальная модель, продукт создания, конечный результат.

⁴¹ Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций. С. 165–169.

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

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

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

В литературе цели различают:

- *по видам* — стратегические, оперативные, тактические;
- *объему* — общие, частные;
- *результатам* — конечные и промежуточные;
- *времени* — отдаленные, близкие, ограниченные в периоде (пилотные);
- *содержанию* — общественно-политические, социальные, экономические, духовные, производственные, информационные, организационные и т.д.⁴²

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

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

⁴² Глазунова Н.И. Государственное и муниципальное (административное) управление: Учебник. М.: Велби: Проспект, 2006. С. 121.

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

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

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

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

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

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

Вопрос о целях государственного управления достаточно дискусионен.

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

1) цель государственного управления заключается в создании оптимальных условий для достижения определенного состояния общества и государства в соответствии с намеченными перспективами их развития⁴³;

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

С другой стороны, из истории известны примеры функционирования и достаточно устойчивого развития государственных систем, в которых приоритетной целью государственного строительства было сохранение у власти правящей группы и вышеизложенные цели либо не провозглашались совсем, либо оставались на уровне деклараций. Следовательно, об универсальной цели государственного управления можно говорить лишь в идеальном смысле. В действительности

⁴³ Костин В.А. Словарь основных терминов по управленческим дисциплинам. Екатеринбург: Изд-во УрАГС, 2001. С. 21.

цель государственного управления выявляется через реальную практику функционирования государства.

Функция (лат. *functio* — исполнение, совершение) — внешнее проявление свойств какого-либо объекта в данной системе отношений (например, функции денег, функции цены, функции государства, функции управления и т.д.). Термин «функция» широко используется в разных дисциплинах. В самом общем виде функция — определенное, часто необходимое следствие чего-либо (процесса, явления, деятельности данного субъекта). Отсюда и математическое понимание функции как зависимости, и социологическое ее определение как наблюдаемого результата (Р. Мертон).

В управлении термин «функция» используется в разных значениях в зависимости от контекста. С точки зрения системного анализа функция элемента (отношения, подсистемы) системы — смысл существования этого элемента (отношения, подсистемы) для самой системы, его вклад в ее существование и самовоспроизведение. Этот смысл возникает за счет функционирования данного элемента, порождения им каких-либо следствий, т.е. его деятельности, если данный элемент может рассматриваться как субъект. Разные функции (смыслы) — разные виды деятельности. Таким образом, общее понятие функции может быть сужено до ее понимания как вида деятельности, способствующего существованию и самовоспроизводству системы за счет воспроизводства определенных результатов. В итоге приходим к наиболее употребимому значению названного понятия: *функция — это вид деятельности, обязательный для сохранения системы*⁴⁴.

Социальное назначение государства состоит в обеспечении целостности общества, создании для всех социальных групп возможности осуществлять свою деятельность в рамках единой социальной системы. В связи с этим применительно к различным аспектам управления гражданским обществом существуют разные задачи. Они могут меняться в зависимости от конкретных исторических условий, но постоянными остаются поддержание порядка и стабильности общества, развитие особо важных для него сфер жизнедеятельности, обеспечение внешней безопасности, организация взаимоотношений с другими странами. Эти задачи реализуются государством через его функции.

Функции определяют не цели государства, а главные направления его деятельности, через которые эти цели достигаются. Каждая функция характеризуется предметом (областью общественной жизни, на которую направлена деятельность государства), содержанием (конкретными действиями для достижения определенных целей), формами и методами (способами осуществления).

По направленности деятельности государства функции подразделяются на внешние и внутренние. В свою очередь, последние в

⁴⁴ Старцев Я.Ю. Система государственного управления: Политический анализ. Екатеринбург: Изд-во УрАГС, 2001. С. 83.

зависимости от сфер общественной жизни делятся на экономические, социально-политические и идеологические.

Функциональная специализация основана на специфических видах управленческой деятельности, или на функциях управления. Их обособление связано с ориентацией на определенный вид деятельности (функцию). Традиционно в теории управления в качестве основания для формирования функций управленческой деятельности рассматриваются логические этапы процесса управления: проектирование (сбор и обработка информации, прогноз, планирование), организация (принятие общих решений, распределение задач и ресурсов, оперативное руководство), оценка (учет, контроль, корректировка, санкционирование).

Особенностью функций управления является то, что они осуществляются постоянно и непрерывно в рамках единого цикла управленческой деятельности. Классический «управленческий цикл» предполагает последовательное и обязательное выполнение всех функций.

Система функций государственного управления предстает как взаимосвязанная совокупность нормативно регулируемых действий государственного аппарата, находящаяся под контролем уполномоченных государственных и общественных институтов.

Подчеркнем, что при рассмотрении вопроса о функциях государственного управления необходимо четко отличать их от функций государства.

Функции государства обусловлены необходимостью сохранения его суверенитета, а также защиты и развития существующей политической, экономической и социальной системы. Отсюда государство самим своим существованием реализует политическую, экономическую, социальную и оборонительную функции.

Политическая функция государства ориентирована на поддержание государственного суверенитета и защиту государственных интересов в международных отношениях. Составной ее частью является функция политического управления, которая реализуется не только государством, но и другими субъектами политической деятельности, например политическими партиями. Функция политического управления охватывает:

- 1) политическое обеспечение государственной целостности и основ государственности;
- 2) развитие демократизма как необходимого условия жизнедеятельности цивилизованного общества;
- 3) формирование политической культуры людей, оснащение их необходимыми знаниями и навыками политического поведения;
- 4) формирование и навязывание гражданам политических идеалов, ценностей и доктрин, их пропаганду;
- 5) гуманизацию общественных структур и общественных отношений.

Экономическая функция государства призвана способствовать экономическому развитию общества, упорядочению в нем экономических и хозяйственных отношений, предотвращению кризисных тенденций и явлений в экономике, стимулированию развития критически важных для государства и общества отраслей экономики.

Социальная функция государства предусматривает гармонизацию общественных отношений, предотвращение социальных конфликтов, создание механизмов перераспределения национального богатства в интересах наименее социально защищенных групп населения. Сюда входят также создание, поддержание и развитие системы социальных услуг и социальной защиты населения.

Охранительная функция (обеспечение безопасности) — это государственно-управленческая деятельность, направленная на сохранение данного общества в целостности (охрана общественного порядка, антимонопольные меры, защита интересов правящих элит, борьба с терроризмом и т.д.).

Военная (оборонительная) функция государства подразумевает создание и развитие необходимых институтов, способных обеспечить защиту его суверенитета, безопасности и территориальной целостности от всех внутренних и внешних угроз.

Функции государственного управления характеризуют непосредственно процесс воздействия на общественные отношения для достижения целей и задач государственного управления. Выделяют общие функции государственного управления, присущие его системе в целом, и частные, выполняемые в отдельных его отраслях.

К общим функциям государственного управления относятся организация, планирование, прогнозирование, мотивация, регулирование, контроль и бюджетирование.

1. *Функция организации* состоит в определении организационных положений, устанавливающих порядок управления и его процессуального регулирования: регламентов, нормативов, должностных инструкций, требований ответственности и т.п. Четкая организация является необходимым условием эффективного управления, так как позволяет упорядочить и рационально использовать имеющиеся в системе управления ресурсы.

2. *Функция планирования* выражается в постановке целей, определении необходимых для их достижения ресурсов, сроков и способов решения поставленных задач, создании механизмов поэтапного контроля за их выполнением.

Сегодня нет ни одной системно развивающейся страны, которая при достижении своих стратегических задач не занимается планированием. Мировой финансовый и экономический кризис обострил необходимость разработки, ввода, реализации современной системы долгосрочного прогнозирования и стратегического планирования для каждого государства. Это позволит создать принципиально иную кон-

струкцию международных финансовых и экономических отношений, новую экономику.

3. *Функция прогнозирования* тесно связана с планированием. Прогнозирование — выработка научно обоснованного суждения о будущем состоянии управляемой системы, вариантах ее развития, путях и сроках достижения.

4. *Функция мотивации*, как правило, реализуется на уровне отдельных организаций. В государственном управлении она прежде всего находит нормативное закрепление в законодательстве о государственной гражданской службе. Для общества в целом функцию мотивации выполняют либо национальная идеология, либо гражданский патриотизм.

5. *Функция регулирования* в государственном управлении реализуется двояко. В широком смысле государство регулирует общественные отношения нормативным путем, издавая законы, подзаконные и судебные акты. Таким образом координируется, направляется и стимулируется деятельность участников общественных отношений, защищаются их законные права и интересы, производится расстановка структурных приоритетов. В узком смысле государственное регулирование осуществляется в отдельных сферах общественных отношений с использованием механизмов прямого и косвенного государственного вмешательства — через тарифы, пошлины, налоги, целевые программы, бюджетное финансирование, государственные заказы, банкротство, приватизацию.

6. *Функция контроля* в государственном управлении предназначена для выявления отклонений управляемой системы от заданных параметров и дальнейшего принятия мер для приведения ее в соответствие с ними. Контроль следует отличать от надзора, при котором отклонения только констатируются, а информация о них передается в полномочные органы. Иначе говоря, контрольная функция государственного управления заключается в выявлении отклонений и корректировке управленческих воздействий. Контроль в государственном управлении должен отвечать требованиям оперативности, гласности, объективности и целесообразности.

7. *Функция бюджетирования* получила признание в американской теории и практике государственного управления как основная функция управления государством. В основе теории бюджетирования лежит представление о том, что любое вмешательство государства в общественные отношения может быть осуществлено лишь при наличии соответствующего бюджетного финансирования. Поэтому любое государственно-управленческое решение может быть в конечном счете сведено к решению о финансировании либо нефинансировании того или иного проекта из бюджетных средств. С целью рационализации процесса расходования бюджетных средств в 1950-е гг. в США была введена в практику государственного управления система «пла-

нирование — программирование — бюджетирование» (СППБ). Таким образом, американское государственное управление перешло к применению на практике принципов системного подхода к составлению государственного бюджета. СППБ требует от государственных органов детализации программных целей и показателей оценки результатов, прогнозирования расходов на 5 лет вперед, проведения специальных работ, где бы анализировались их издержки и выгоды.

Функции государственного управления в условиях глобализации постоянно совершенствуются. Активное вовлечение национальных экономик в глобализационные системы предполагает осознание не только воздействия процессов глобализации на процессы принятия решений, но и проблем эффективности государственного управления.

§ 4. Формы и методы достижения целей государственного управления

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

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

Правовые формы государственного управления используются в процессе принятия и реализации управленческих решений и включают в себя следующие действия: подготовку и издание законов и иных нормативных правовых актов, заключение договоров, регистрацию, лицензирование, использование мер административного воздействия. Правовые формы придают государственному управлению «материальную выразимость», способствуют его совершенствованию с точки зрения эффективности реализации его целей и функций⁴⁵.

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

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

Организационные и правовые формы государственного управления тесно взаимосвязаны и на практике дополняют друг друга. Пра-

⁴⁵ Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций. С. 245.

новые формы нуждаются в организации осуществления, организационные — имеют правовые последствия.

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

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

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

Методы государственного управления делятся на две основные группы: методы функционирования органов государственной власти и методы обеспечения реализации целей и функций государственного управления⁴⁶.

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

Методы прямого административного воздействия включают в себя методы правового регулирования, убеждения, принуждения, публичного администрирования и государственного контроля.

Метод правового регулирования предполагает совершение юридически значимых действий через предоставление прав и наложение обязанностей, а также возможность выбора вариантов поведения в рамках правовых норм.

Метод убеждения характеризуется широким арсеналом средств воздействия на человеческое сознание, которые может применять государственная власть. Используются технологии public relations, пропаганда, авторитет власти, мотивация должностного поведения. Следует отметить, что убеждение, как правило, дает гораздо больший эффект при воздействии на общество, нежели карательно-принудительные методы.

Метод убеждения — это убеждение словом (доказательства, разъяснение, опровержение) и убеждение делом (на личном опыте или опыте других). Он апеллирует к уму, логике и чувствам человека, обеспечивая добровольное принятие им идей, их самостоятельное осмысление и превращение в мотивы поведения. Особое значение

⁴⁶ Государственное управление: Основы теории и организации: Учебник / Под ред. В.А. Козбаненко. С. 420–434.

убеждение приобретает в периоды, когда в обществе идут важные преобразования.

Метод принуждения в современной теории государственного управления трактуется как вынужденный, однако в ряде сфер, например в правоохранительной деятельности, он необходим.

Принуждение является наиболее существенным методом реализации публичной властью своих функций. В самом общем виде его можно определить как легитимное насилие. В деятельности государства принуждение носит организованный характер. Выделяют несколько наиболее общих видов проявления принуждения: физическое, психологическое, экономическое, правовое, информационное.

Метод публичного администрирования охватывает сферу государственного строительства, формирования и функционирования властных структур и правовой системы. Под администрированием здесь понимается система мер, практикуемых государственными органами при реализации своих управленческих функций. Публичный характер администрирования означает, что деятельность государственных органов осуществляется в общественных интересах, гласно, прозрачно и на общественные средства (государственное имущество, налоги, финансы).

Метод государственного контроля подразумевает деятельность уполномоченных государственных органов по обеспечению соблюдения законов и других правовых актов.

Методы косвенного регулирующего воздействия включают в себя методы воспитания, демократизации управления, размещения государственных заказов, налогообложения и т.п.

2. Методы обеспечения реализации целей и функций государственного управления отличаются значительным разнообразием и могут быть структурированы следующим образом.

Административные методы составляют основу деятельности исполнительной власти. Сущность их заключается в административно-правовом и гражданско-правовом воздействии на объект управления с целью побудить его к соблюдению установленных норм. Посредством административных методов функционирует механизм реализации властных полномочий субъекта управления, включающий в себя властную вертикаль, действующую на основе субординации, и обязательность исполнения распоряжений вышестоящего уровня управления. Невыполнение руководящих указаний влечет за собой применение санкций.

При определенных условиях административное воздействие может быть выражено в форме открытого насилия и применения карательно-силовых средств (восточные деспотии, тоталитарные государства).

Административные методы предполагают прямое управленческое воздействие на объект управления путем издания нормативного акта, распоряжения, команды, предписания, в которых выражается

воля субъекта управления. Административное воздействие должно быть обязательно юридически обосновано и четко определено по объекту воздействия и применяемым методам.

Социально-политические методы управления включают в себя разнообразные механизмы воздействия на общество и общественные отношения, от создания системы социальной защиты населения до пропагандистских акций. Ключевую роль в развитии демократических институтов и формировании гражданского общества играют выборы как главный механизм воздействия общества на систему государственного и муниципального управления.

Экономические методы государственного управления в рыночной экономике основываются на конституционных положениях, провозглашающих равенство всех форм собственности и возлагающих на государство обязанность обеспечения свободы экономической деятельности и поддержки конкуренции. К ним относятся: приватизация, проведение налоговой, бюджетной, финансовой политики, материальное стимулирование, бюджетные трансферты, поддержка депрессивных территорий, целевые программы и т.п.

Оперативно-исполнительные методы базируются на праве органов исполнительной власти принимать соответствующие подзаконные акты, а также обеспечивать контроль за исполнением принятых актов.

Методы подбора и расстановки управленческих кадров основываются на квалификационных требованиях, к которым относятся: уровень профессионального образования; стаж гражданской службы или работы по специальности; профессиональные знания и навыки, необходимые для исполнения должностных обязанностей.

Методы контроля включают в себя предварительный, текущий и последующий контроль, выборочную проверку, документальную и фактическую ревизию. Без действенных и независимых механизмов контроля построить эффективную систему управления практически невозможно.

Социально-психологические методы управления пересекаются с методами убеждения и политтехнологическими методами. С их помощью осуществляется воздействие на сознание людей для формирования у них целевых установок, ценностных ориентаций, социальной идентификации.

В основе этих методов лежит мотивация физиологических, духовных и социальных потребностей личности. Структура и объем потребностей определяются характером, образованием, социальным положением и ценностями личности. Реализация социально-психологических методов управления происходит с помощью мониторинга социально-психологических процессов для нахождения объекта и предмета убеждения, морального стимулирования государственных служащих и т.д.

Политтехнологические методы управления предполагают использование пропаганды, методик public relations и скрытого манипулирования общественным сознанием.

На ранних этапах государственного развития идейно-политическое манипулирование меняло общественное сознание и установки граждан в основном с помощью религии. В настоящее время для этого используются средства телекоммуникации и массовой информации. Политтехнологические методы управления стали приоритетным и эффективным инструментом манипулирования общественным сознанием (рейтинги политических лидеров и общественно-политических организаций, рекламные слоганы, политические дискуссии и т.д.).

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

§ 5. Качественные и количественные характеристики системы государственного управления

Эффективность социальных систем — многосоставное и многоаспектное явление, поэтому установить общеупотребительные критерии определения эффективности в данном случае системы государственного управления весьма затруднительно. Критерий — это признак, на основании которого производится оценка, определение или классификация чего-либо; мерило оценки⁴⁷. Действительно, критерии установления эффективности — это признаки проявления системы государственного управления, анализ которых позволяет определить ее уровень и качество.

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

Например, с экономической точки зрения достижение эффективности можно определить как создание механизма управления издержками или соотношением затрат на выпуск единицы товара (услуги). Подобный подход распространен и в управлении: эффективность трактуется как производная от издержек при достижении целей (на уровне организаций, управленческих команд, персональном и интерперсональном уровнях). Однако в теории управления эффективность — это результативность процесса управления (ресурсная, целевая, психологи-

⁴⁷ Современный словарь иностранных слов. М.: Рус. язык, 1992. С. 320.

ческая и др.), которую характеризуют действенность системы управления, ее автономность, степень организованности и самоуправления, гибкость, адаптивность, сплоченность коллектива и т.п.

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

Применительно к государственному управлению, которое носит социальный характер, целесообразно рассматривать критерии не экономической, а именно социальной эффективности, раскрывающие результаты функционирования системы государственного управления. Социальный эффект, на который должно быть ориентировано государственное управление,— удовлетворение потребностей общества и динамичное развитие государства. Результат государственного управления может быть экономическим, социальным, политическим, социально-психологическим и т.п.

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

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

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

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

4) упорядоченность, безопасность и надежность общественных отношений, их воспроизводство с нарастающим позитивным результатом⁴⁸.

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

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

Показатель государственного управления (Governance Research Indicator Country Snapshot, GRICS) — эту методику оценки качества государственного управления, которая содержит стандартные индикаторы, позволяющие определить уровень развития разных

⁴⁸ Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций. С. 483.

стран, провести их сравнение, предложил Институт Всемирного банка⁴⁹. Если критерий — мерило оценки, то показатели — его количественная определенность. Согласно этой методике качество государственного управления характеризуют шесть основных индексов:

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

2) политическая стабильность и отсутствие насилия. Это группа показателей, определяющих вероятность дестабилизации правительства и вынужденной его отставки в результате применения насилия (включая терроризм и насилие внутри страны). Данный индекс отражает, насколько качество государственного управления может обусловить необходимость резких перемен, смену политического курса, подрыв возможности мирных выборов управляющих структур гражданами;

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

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

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

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

Таким образом, показатель государственного управления отражает комбинацию ответов на вопросы о качестве государственного управления и строится на основе нескольких сотен переменных. По каждому из шести приведенных индексов дается балльная оценка на основе измерения данных из большого числа вторичных источников, а также целевых исследований и измерений восприятия, проводимых компаниями, занимающимися оценкой рисков, Институтом Европей-

⁴⁹ *Интегральные* показатели эффективности реформы государственного управления: Справ. материал. М.: Изд-во Всемирного банка, 2004.

ского университета, высшими учебными заведениями, агентствами по изучению общественного мнения и т.д. Данная методика позволяет оценивать все государственное управление в комплексе, выборочно отслеживать лишь отдельные его аспекты в зависимости от потребностей и назначения оценки.

Однако (даже при презумпции искренности экспертов) главный недостаток этого способа оценки государственного управления состоит в том, что он разработан для осуществления межстрановой оценки путем сопоставления разных стран друг с другом, а не для отслеживания динамики изменений в определенной сфере в какой-либо одной стране. Данная система предназначена для сравнительной оценки положения, занимаемого разными странами в некий промежуток времени.

Кроме того, в методике присутствует много субъективных индикаторов, что позволяет отнести страны с более высоким уровнем экономического развития к государствам с более качественными системами государственного управления.

Показатели для *Всемирного обследования предприятий (WBES)* позволяют получить сравнительную оценку государственной политики, делового климата, качества регулирования, уровня коррупции, качества государственных услуг в контексте взаимодействия между бизнесом и государством. Речь идет о всемирном обследовании бизнес-среды, при котором опрашивается значительное количество менеджеров и собственников предприятий.

Показатели для *обследования предприятий в странах с переходной экономикой (BEEPS)* дают возможность сравнить качество управления, деловой климат, конкурентную среду, уровень коррупции в контексте взаимодействия между бизнесом и государством в странах с переходной экономикой.

Индекс восприятия коррупции определяется организацией Transparency International с 1995 г. Это составной индекс, основывающийся, как правило, на данных многочисленных опросов и исследований, которые проводятся независимыми организациями среди предпринимателей, жителей конкретной страны, иностранцев.

По итогам опросов и исследований страны, вовлеченные в этот процесс, ранжируются в зависимости от степени представлений о распространении коррупции среди государственных служащих и политиков. Индекс восприятия коррупции позволяет получить ежегодный срез по уровню коррупции в государственном секторе в разных странах, определить страны с лучшими и худшими показателями (количество баллов из 10).

Барометр мировой коррупции также составляется Transparency International. Если целью индекса восприятия коррупции является оценка уровня коррупции в мире, то «Барометр» показывает, как средний человек оценивает данный уровень. «Барометр» был опре-

делен на основе исследования отношения к коррупции, проводимого в рамках опроса «Голос народа» Института общественного мнения «Гэллуп Интернешнл» в 2002 г.

Индекс экономической свободы был разработан Фондом Наследия (Heritage Foundati) совместно с газетой «Wall Street Journal» в 1995 г. Его информационной базой являются данные правительственных и неправительственных организаций, результаты международных и национальных социологических опросов. До 2008 г. этот индекс рассчитывался на основе 50 характеристик, объединенных в 10 факторов экономической свободы: торговая политика; фискальная политика; государственная интервенция в экономику; монетарная политика; иностранные инвестиции и потоки капитала; банковская сфера; зарплаты и цены; имущественные права; государственное регулирование; черный рынок.

Каждый фактор оценивается по шкале, в соответствии с которой качественные или количественные характеристики переводятся в баллы от 1 до 5: чем больше значение показателя, тем значительнее интервенция государства в экономику страны и тем ниже уровень экономической свободы. Очевидно, что в процессе выхода из мирового финансового и экономического кризиса набор характеристик и факторов по этому индексу будет изменен.

Индекс непрозрачности разработан компанией Pricewaterhouse Coopers и представлен в виде интегрального «фактора непрозрачности». Он базируется на комбинации из пяти первичных показателей, которые характеризуют сферы, влияющие на рынок капитала: коррупция в государственных органах; законы, регулирующие права собственности; экономическая политика (фискальная, монетарная, налоговая); стандарты финансирования; регулирование коммерческой деятельности.

«CLEAR» — аббревиатура от английских названий областей исследования (соответственно Corruption, Legal, Economic, Accounting, Regulatory). Чем больше значение коэффициента, тем выше непрозрачность страны.

Среди показателей эффективности государственного управления, измеряемых на основе обследований государственных служащих и населения, — *индекс институциональной среды*, который рассчитывается по результатам опросов государственных служащих страны и включает интегральные оценки степени доверия к ведомственной политике, правилам, оценки адекватности и предсказуемости ресурсного обеспечения.

Мир еще долго будет искать ту модель государственного устройства, при которой общество было бы полностью удовлетворено деятельностью собственного бюрократического аппарата. Не случайно в начале XXI в. множество стран самой различной политической ориентации вновь обращаются к проблемам реформирования систем госу-

дарственного управления. При этом многие из них ставят две основные и едва ли не противоречащие друг другу задачи: уменьшение расходов на содержание аппарата управления и повышение отдачи от его работы. В связи с этим мировая практика предлагает аналитическую методику оценки эффективности деятельности государственных служб, получившую название **функционального обзора** (functional review)⁵⁰.

Функциональные обзоры в зависимости от их назначения можно условно разделить на три группы: организационные (институциональные), экономико-стратегические и смешанные.

В *организационных обзорах* анализу подвергаются структура и порядок взаимодействия государственных управленческих учреждений. Цель такой ревизии — сокращение расходов на содержание отдельных ведомств или их подразделений, выработка рекомендаций по повышению эффективности их деятельности. Пересмотр системы экономических приоритетов и программ правительства отодвигается при этом на второй план. При таком подходе реформаторы опираются на предположение, что по-новому устроенные административные подразделения с новыми принципами работы будут порождать и реализовывать более эффективные программы.

Экономико-стратегические обзоры уделяют внимание прежде всего оценке значимости существующих правительственных экономических программ с целью дальнейшего отказа от государственного обеспечения второстепенных программ и поддержки сравнительно небольшого числа высокоприоритетных направлений. В обзорах этого типа не уделяется внимания сколько-нибудь детальному анализу институциональных преобразований бюрократического аппарата. Они предназначены главным образом для стран с переходной экономикой, стремящихся четко очертить и локализовать государственный сектор экономики.

Так называемые *смешанные обзоры* предусматривают совершенствование управленческой деятельности по обоим направлениям: как с помощью пересмотра некоторых государственных программ (отказ от определенных видов деятельности, выявление и устранение дублирующих функций в разных ведомствах и т.п.), так и посредством реструктуризации отдельных государственных органов (слияние близких по профилю министерств и ведомств). Как правило, смешанные обзоры не рассчитаны на крупномасштабные перемены в государственном аппарате.

⁵⁰ *Модернизация федеральной государственной службы. Методика проведения функциональных обзоров*: Докл., подготовленный Н. Маннингом и Н. Парисоном для Правительства Российской Федерации. 28 июля 2001 г. [Электрон. ресурс]. Режим доступа: <http://www.worldbank.org.ru/ECA/Russia.nsf/0/C3CA3560946E97A5C3256E240053EBA2>.

При функциональных обзорах используется классификация функций государственных управленческих структур по пяти основным направлениям.

1. Стратегическое: долгосрочное экономическое планирование, законопроектная и нормотворческая деятельность, анализ и оценка эффективности экономической политики, прогнозирование, заключение контрактов с частными фирмами на выполнение определенных экономических программ. Эти функции в силу своей специфики обычно считаются неотъемлемо государственными. Они, как правило, осуществляются основными министерствами центрального правительства.

2. Координация, надзор и контроль: координация отношений между различными органами управления, контроль деятельности подчиненных подразделений, содействие им в достижении поставленных целей. Эти функции также, как правило, считаются неотъемлемо государственными и реализуются основными министерствами.

3. Услуги: предоставление товаров или услуг государственным структурам, физическим и юридическим лицам. Часто осуществляются негосударственными организациями по контракту с центральным правительством или региональными властями. Если эта функция возложена на центральное правительство, оно обычно перекладывает ее на низовые органы или агентства.

4. Финансово-организационное обеспечение: управление финансовой деятельностью и персоналом, информационная поддержка, развитие инфраструктуры, подготовка кадров, проведение функционального анализа первого типа (т.е. проверка эффективности деятельности учреждений), проверка деятельности руководства, секретарские услуги. Эти функции все чаще передаются сторонним (негосударственным) организациям, кроме случаев, когда по соображениям безопасности или другим причинам они считаются неотъемлемо государственными.

5. Регулирование: лицензирование, сертификация, выдача разного рода разрешений и аккредитаций, инспектирование, проверка выполнения действующих требований и финансовый аудит. Эти функции также часто относят к неотъемлемо государственным.

Важнейшей задачей начального этапа функционального анализа является выделение необходимых функций государственного управления исходя из приоритетов государства (как, например, охрана государственной безопасности). Кроме того, требуется оценить целесообразность выполнения каждой из функций в существующих объемах и исследовать возможность их сокращения.

В тех случаях, когда функции не признаются действительно необходимыми, упраздняются осуществляющие их службы либо уменьшаются государственные ассигнования на их выполнение.

На следующем этапе нужно ответить на вопрос, в каких условиях необходимые функции могут быть реализованы наиболее эффективно. Для этого относительно каждой функции нужно определить, является ли она неотъемлемо государственной или ее можно на договорной основе передать в коммерческий сектор (либо оставить в его рамках). Количество функций, признаваемых неотъемлемо государственными и не подлежащими передаче в другие секторы, как правило, небольшое.

Неотъемлемо государственные функции чаще всего делятся на два вида.

1. Функции, относящиеся к управленческой практике, т.е. к практике дискреционного (основанного на личном принятии решений) применения государственных полномочий:

а) уголовно-розыскная деятельность и иные следственные и судебные функции;

б) управление государственными программами, требующими проведения экспертных оценок, такими как развитие национальной обороны, управление вооруженными силами;

в) деятельность, осуществляемая воинскими подразделениями;

г) внешние сношения;

д) регулирование использования космического пространства, океанов, судоходных рек и иных природных ресурсов;

е) руководство разведкой и контрразведкой;

ж) регулирование промышленности и торговли, в том числе производства продуктов питания и лекарств.

2. Функции, относящиеся к финансовым операциям и правам:

а) сбор налогов и распределение доходов;

б) контроль над счетами Казначейства и денежной массой;

в) управление государственными трстовыми учреждениями.

Те или иные управленческие функции признаются «неотъемлемо государственными» под воздействием следующих факторов:

- нестабильность правительственного курса (когда требуется гибкая и оперативная нюансировка политики, невозможная в условиях фиксированных контрактов с негосударственными структурами);

- отсутствие рынка услуг, альтернативных государственным;

- абсолютная обязательность определенных услуг (например, контроль за хранением и переработкой радиоактивных отходов);

- необходимость максимального исключения коммерческой заинтересованности при выполнении регулирующих функций;

- ограниченное бюджетное финансирование.

На заключительном этапе анализируется структура государственных учреждений и организаций, которые выделены для выполнения отобранных функций. Результатом этого анализа являются предложения по их возможной реструктуризации.

Важным критерием эффективности системы государственного управления остаются качество принимаемых управленческих решений и их успешная реализация.

В современной науке предлагается *несколько моделей процесса принятия государственных управленческих решений*: рациональная модель Г. Саймона⁵¹, инкрементальная модель Ч. Лидблома⁵², модель политико-управленческого цикла⁵³ и др.

Эффективность государственного управления на основе рациональной модели достигается обычно за счет специализации квалифицированного управленческого персонала и формально тщательного распределения обязанностей, хотя вряд ли одна хорошо построенная структура государственного управления гарантирует эффективность деятельности всей системы управления.

Если с точки зрения рационализма единственным критерием эффективности государственного управления является управленческое решение, принятое по формальной процедуре, то инкрементализм полагает, что весь процесс государственного управления нужно рассматривать в динамике, учитывать стратегические цели, изменяющиеся внешние условия, новые ценностные установки.

Циклические модели, или модели политико-управленческого цикла (Policy Cycle), обобщенно базируются на том, что процесс принятия решений проходит определенное количество этапов — от осознания проблемы до ее практической реализации: Agenda setting (построение повестки дня); Policy formulation (формулирование альтернатив); Policy adoption (принятие (выбор) решения); Policy implementation (реализация решения); Policy evaluation (оценка результатов и изменение решения).

Естественно, что в целом модели процесса принятия государственных управленческих решений не могут в полной мере отразить показатели эффективности системы государственного управления. В современных условиях одних рациональных бюрократических механизмов принятия решений в государственном управлении явно недостаточно: новые жизненные реалии требуют постоянного совершенствования технологий как ответа на возникающие вызовы политических систем.

Отечественные ученые⁵⁴ признают, что оценка эффективности систем государственного управления является относительно новым

⁵¹ Simon H. Administrative Behavior: A Study of Decision — Making Process in Administrative Organizations. N. Y., 1997.

⁵² Лидблом Ч. Политика и рынки. Политико-экономические системы мира. М.: Ин-т комплексных стратегических исследований, 2005.

⁵³ Подробнее см.: Anderson J. Public Policymaking: An Introduction. Boston, 1994.

⁵⁴ Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций. С. 486–502; Государственное управление: Основы теории и организации: Учебник / Под ред. В.А. Козбаненко. С. 334–339.

направлением, поэтому окончательных критериев общей социальной эффективности системы государственного управления пока не выработано. Но те, что уже предложены исследователями, могут использоваться в управленческой практике.

Контрольные вопросы

1. По каким причинам государственному управлению присуще свойство системности?
2. Как можно охарактеризовать субъект и объект государственного управления?
3. В чем состоит универсальная цель государственного управления?
4. Каковы основные принципы государственного управления?
5. Чем обусловлено разделение функций государства на внутренние и внешние?
6. Как можно охарактеризовать правовые и организационные формы государственного управления, их взаимосвязь?
7. Почему очень сложно установить общеупотребительные, стандартные показатели эффективности системы государственного управления?

Задания для углубленного изучения

1. Обоснуйте, почему государственное управление может быть реализовано только во взаимодействии множества элементов системы государственного управления.
2. Объясните, почему выявление, формулирование принципов государственного управления представляет собой сложнейшую интеллектуальную задачу.
3. Определите правила формирования структуры целей государственного управления.
4. Назовите основные причины совершенствования функций государственного управления в условиях глобализации.
5. Обоснуйте причины, по которым государство вынуждено обращаться к экономическим методам государственного управления в кризисных ситуациях.

Глава 4. ОСНОВНЫЕ СТРУКТУРНЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

§ 1. Система государственных органов (институциональная подсистема)

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

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

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

Образование государственного органа осуществляется на правовой, законодательной основе, что позволяет ему после издания законодательного акта получить соответствующий правовой статус. Государственный орган всегда наделяется государственно-властными полномочиями, с помощью которых регулируются его связи и взаимодейст-

вия как в институциональной подсистеме, так и с обществом, зарубежными органами государственной власти и другими структурами.

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

Свою компетенцию (государственно-властные полномочия) государственные органы реализуют в следующих формах: издание нормативных правовых актов; принятие правоприменительных актов; организационная деятельность.

Выделяются следующие *признаки государственного органа*:

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

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

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

Государственный аппарат как совокупность исполнительных (административных) органов государственной власти и государственного управления выполняет повседневную работу по управлению государством. В узком смысле под ним понимают только высшие органы государственной власти (законодательной, исполнительной, судебной).

Наиболее объемной частью государственного аппарата являются органы исполнительной власти, где сосредоточены практически вся управленческая информация и важнейшие средства государственного принуждения⁵⁵. Эффективный государственный аппарат должен обладать свойствами самоорганизации и самосинхронизации — условиями четкости функционирования системы государственного управления при создании целостного информационного процесса.

Государственный аппарат принадлежит к числу сложных самоуправляемых систем, представляет собой целостное полиструктурное образование. В нем различают несколько основных типов структур-

⁵⁵ См. подробнее: *Исполнительная власть в Российской Федерации: Проблемы развития*. М.: Проспект, 1998.

ных единиц: аппарат ведомства; аппарат ведомственного подразделения; региональный аппарат; орган государственного управления; администрация учреждения; структурное подразделение администрации учреждения; должность. Каждая структурная единица государственного аппарата — это его самоуправляемая, автономная, имеющая собственную компетенцию организационно оформленная часть, существование которой предопределено нормативно-правовыми основаниями.

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

Государственные органы делятся на три основные группы, соответствующие их месту в системе государственного управления: высшие, которые подчинены непосредственно носителю верховной власти или являются, как правило, органами законодательства, верховного управления, надзора и суда; центральные — отраслевые и многоотраслевые органы, исполняющие законы, а также распоряжения носителей верховной власти и высших органов; региональные (территориальные) органы.

Государственные органы классифицируются по нескольким критериям:

- *по срокам полномочий* — временные и постоянные. Временные органы создаются для достижения краткосрочных целей, постоянные функционируют без ограничения срока;

- *месту в иерархии* — высшие и местные;

- *порядку формирования* — первичные (избираемые непосредственно населением) и производные (формируются первичными);

- *правовым формам деятельности* — правотворческие (парламенты), правоприменительные (правительство), правоохранительные (органы внутренних дел, суды);

- *ветвям власти* — законодательные, исполнительные, судебные;

- *универсальности компетенции* — общей компетенции, специальной (отраслевой) компетенции;

- *способу принятия решения* — единоличные, коллегиальные;

- *виду государственной деятельности* — гражданские, военные, правоохранительные, специализированные;

- *формам и методам осуществления функций государственного управления* — политические, административные, фискальные, силовые, экономические, финансовые, контрольно-надзорные, консультационные, координационные.

Современная наука выделяет **три основные модели построения государственного аппарата**.

1. **Централизованно-сегментарная**, в которой государственными органами считаются только центральные органы, функционирующие в масштабе всего государства (президент, парламент, правительство), а также их представители на местах. Местные выборные органы рассматриваются в данной системе как органы местного самоуправления и имеют особую сферу деятельности. Эта модель характерна для современных демократических государств и особенно эффективна в условиях политической стабильности в стране.

2. **Моноцефальная** (гр. *топо* — один, *кеphале* — голова), в которой вся система государственных органов едина. Во главе системы стоит лицо или орган, обладающий всей полнотой власти и наделяющий ею нижестоящие органы, которые обычно назначаются вышестоящими. Подобная система государственных органов носит жестко иерархический характер, предельно персонифицирована и пирамидальна по построению. Местные органы власти представляют собой не органы местного самоуправления, а органы государства. Эту модель используют антидемократические режимы, так как она хорошо приспособлена для централизованного контроля за обществом. Она складывается обычно в условиях политической нестабильности в послереволюционные периоды либо в результате военных переворотов.

3. **Монотеократическая**, в которой сочетаются единовластие главы государства, подкрепленное религиозными догмами, и длительное сохранение родовых порядков. Глава государства является одновременно и высшим духовным лицом. Отсутствуют разделение властей и парламентаризм.

В основе построения и функционирования государственного аппарата любой страны находятся объективные и субъективные факторы. Они определяют наиболее важные особенности его внутреннего строения, характера, форм и методов деятельности, в значительной мере способствуют соединению его различных составных элементов в институциональную подсистему государственного управления.

К числу факторов, во многом обуславливающих эффективность функционирования государственного аппарата, следует отнести:

1) обеспеченность едиными организационными, финансовыми, человеческими ресурсами;

2) легитимность насилия (принуждения), которое носит организованный характер;

3) общую направленность деятельности на проведение политической линии;

4) выражение интересов всего общества, правящего класса или классов, отдельных социальных слоев;

5) наличие высокопрофессионального состава работников.

Кроме государственного аппарата в любой стране существуют государственные органы особой компетенции, которые реализуют надзорные, контрольные, избирательные, казначейские и другие специальные функции.

§ 2. Нормативные правовые основания государственного управления (нормативная правовая подсистема)

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

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

Система государственного управления имеет в своем составе такой сложный элемент, **как нормативно-правовая подсистема — совокупность норм права, которые реализуются институциональной подсистемой в управленческой деятельности.** Нормы права как общие правила поведения устанавливаются или санкционируются государственной властью и поддерживаются ее принудительной силой.

Различают нормы моральные и нормы права. *Норма моральная* — форма нравственных требований, регулирующих поведение людей посредством общих предписаний и запретов, распространяющихся на однотипные поступки. *Норма права* — установленное государством общее правило поведения, регулирующее общественные отношения. В отличие от норм права, нормы моральные санкционируются не властью государства, а силой обычая и общественного мнения; формируются в нравственном сознании общества стихийно, а не в результате специально изданного кем-либо закона.

Между нормами морали и нормами права существуют важные различия:

- 1) нормы морали возникают раньше, чем нормы права;
- 2) нормы морали существуют только в общественном сознании, сознании людей, а нормы права закрепляются в специальных нормативных актах и образуют единую систему;
- 3) нормы права имеют строго определенное время действия, вводятся и упраздняются в конкретные сроки, а нормы морали складываются в общественном сознании и изживаются из него постепенно;

4) нормы морали обеспечиваются силой общественного мнения, а нормы права — принуждающей мощью государственного аппарата через юридические санкции;

5) по отношению к человеку право выступает в качестве предоставляющего возможности, а мораль — в качестве налагающей обязательства⁵⁶.

Существуют отношения, которые могут регулироваться только нормами морали.

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

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

Таким образом, мораль и право выступают как два взаимосвязанных феномена:

мораль — совокупность норм, существующих в обществе и регулирующих отношения между его составными частями;

право — система особых правил поведения (юридических норм), выражающих официально признанную волю гражданского общества, направленную на создание в общественных отношениях порядка, позволяющего согласованно реализовывать основные интересы субъектов социальной жизни.

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

Нормы права по различным критериям подразделяются на следующие виды:

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

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

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

- **постоянные, временные.**

Иерархия норм права отражает иерархию принимавших их органов.

⁵⁶ Глазунова Н.И. Система государственного управления: Учебник для вузов. М.: Юнити-Дана, 2002. С. 310–311.

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

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

Субъект права — лицо (физическое или юридическое), обладающее по закону способностью иметь и осуществлять непосредственно или через представителя права и юридические обязанности (т.е. правосубъектностью). Субъект права — необходимый элемент правоотношений во всех отраслях права, хотя в каждой из них его положение имеет определенную специфику. Так, в гражданских правоотношениях граждане, иностранные граждане и лица без гражданства выступают как физические лица; коммерческие и некоммерческие организации — как юридические лица; третий вид субъектов гражданских правоотношений составляют государство, государственные и муниципальные образования. В административных правоотношениях субъектами права являются в основном государственные органы, должностные лица, граждане и лишь в некоторых случаях — организации (юридические лица). Признавая какое-либо лицо или образование субъектом права, закон закрепляет его правовой статус, характеризующий его положение по отношению к государству, государственным органам, другим лицам⁵⁷.

От субъекта права неотделимы понятия «правоспособность», «дееспособность», «деликтоспособность».

Правоспособность — это предусмотренная нормами права способность лица иметь субъективные права и юридические обязанности.

Дееспособность — это предусмотренная нормами права правоспособность и юридическая возможность лица своими действиями приобретать права и обязанности, осуществлять и исполнять их.

Деликтоспособность — это возможность лица самостоятельно отвечать за совершенные им правонарушения⁵⁸.

⁵⁷ Барихин А.Б. Большой юридический энциклопедический словарь. М.: Книж. мир, 2005. С. 609.

⁵⁸ Теория государства и права: Учебник / Под. ред. С.С. Алексеева. М., 1998. С. 349.

Правовые отношения — это возникающие на основе норм права общественные связи, участники которых имеют субъективные права и юридические обязанности, обеспеченные государством.

Правовые отношения выполняют три функции:

- 1) фиксируют круг субъектов, на которых в данных обстоятельствах распространяются конкретные нормы права;
- 2) индивидуализируют абстрактную модель нормы права применительно к конкретным лицам;
- 3) обуславливают меры защиты их прав и обязанностей.

Правовые отношения в сфере государственного управления — это урегулированные нормами права общественные отношения, складывающиеся по поводу осуществления государственной власти в связи с необходимостью управления делами государства и общества. Их участники являются носителями субъективных прав и юридических обязанностей во взаимодействии и взаимоотношениях по решению вопросов жизнедеятельности общества посредством государственной власти.

Всякое правоотношение индивидуализировано, т.е. складывается между отдельными субъектами (гражданами, их организациями, государственными органами и т.д.), связанными друг с другом правами и обязанностями, определяющими обеспеченную законом меру возможного и должного поведения. Мера поведения означает установление его границ (допустимых рамок). Возможность и долженствование реализуются в конкретных действиях, реальном поведении. Поэтому правоотношение возникает при наступлении предусмотренных законом юридических фактов (договоров, административных актов, правонарушений, событий и т.д.).

Регулирование правовых отношений государственного управления в современных российских условиях ориентировано на решение следующих задач:

- 1) разработка правовых механизмов реализации государственной политики по всему спектру направлений социально-экономического развития страны;
- 2) совершенствование правовых основ хозяйственной деятельности, в том числе в условиях реализации антикризисных мероприятий;
- 3) создание нормативной базы для эффективного управления организациями всех форм собственности;
- 4) обеспечение и реализация прав и обязанностей физических и юридических лиц в сфере государственного управления;
- 5) осуществление государственного контроля и надзора в управляемых и регулируемых сферах общественной жизни и др.

Системность права обуславливается системностью законодательства, которая обеспечивается системностью источников права.

Источник права — это юридическая форма, в которой выражаются правовые нормы. Источники бывают писанные и неписанные. В настоящее время главным источником права признается правовой акт.

Правовой акт — это письменный документ, выражающий властную волю и направленный на регулирование общественных отношений, принятый правомочным субъектом права (органом государственной власти, местного самоуправления, институтами прямой демократии) и имеющий официальный характер и обязательную юридическую силу.

Нормативные акты отличаются от других источников права (правовых обычаев, судебных прецедентов) следующим:

1) они принимаются только теми государственными органами, которые наделены соответствующей правотворческой компетенцией;

2) всегда содержат в себе общеобязательные правила поведения — юридические нормы, которые этим актом устанавливаются, изменяются или отменяются;

3) находятся между собой в определенной иерархической взаимосвязи;

4) имеют вид официального письменного документа особой формы, в котором указываются наименование принявшего нормативный акт органа, наименование акта, дата его принятия, подпись соответствующего должностного лица.

В целом нормативные акты любой страны составляют единую систему, в которой каждый из них занимает строго определенное место в соответствии с его юридической силой, зависящей от уровня властной компетенции принявшего этот акт органа государства. В этой системе выделяются два главных уровня: законы и подзаконные нормативные акты.

Законы — нормативные акты, принимаемые высшими представительными органами государственной власти страны по строго определенной процедуре, имеющие высшую юридическую силу и содержащие первичные нормы для регулирования различных групп общественных отношений.

Законы представляют собой основу нормативной системы общества; все остальные нормативные и ненормативные акты в государстве должны приниматься на основании законов и не противоречить им.

Подзаконные нормативные акты — официальные акты, принимаемые различными органами государства во исполнение законов и в соответствии с ними, содержащие общие правила, конкретизирующие первичные нормы законов.

Подзаконные нормативные акты по своей роли в системе нормативных актов составляют ее вторичное звено, которое дополняет первичные нормы законов, более детально регламентирует различные группы общественных отношений. Вместе с тем это также нормативные акты, представляющие собой официальные письменные документы, содержащие нормы права (общеобязательные правила поведения). В количественном отношении система подзаконных нормативных актов значительно превосходит систему законов.

Подзаконные нормативные акты принимаются в основном органами исполнительной власти и, как правило, имеют специфическое для органа название. Это указы, постановления, приказы, распоряжения. К подзаконным относятся также акты, принимаемые органами местного самоуправления (решения и распоряжения их представительных и исполнительных органов), а также локальные нормативные акты, принимаемые в рамках отдельных организаций (их уставы, положения, инструкции).

Порядок принятия различных подзаконных актов определяется законами и положениями о соответствующих исполнительных структурах.

Правовая культура — составная часть культуры общества и личности. В широком понимании *правовая культура* — это система овеществленных и идеальных элементов, относящихся к сфере действия права. В этом смысле она включает в себя право как систему норм, правоотношения, правовые учреждения и т.д. В узком, субъективном смысле правовая культура человека охватывает совокупность его правовых знаний, отношение к праву, использование предписаний права как сознательной потребности и правовое поведение.

Правовая культура зависит от нравственности, уровня экономического развития общества, качества жизни. Это особая ценность общества. Если в обществе сформировался определенный уровень правовой культуры, то можно говорить о формировании правового государства.

Правовое государство и правовая культура органически связаны между собой, а наличие демократического гражданского общества является необходимым условием формирования правовой культуры и правового государства.

§ 3. Информационные ресурсы системы государственного управления (информационно-коммуникативная подсистема)

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

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

зировать факты, обрабатывать количественные и качественные сведения, ориентироваться в информационной среде.

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

В предметной области создания и распространения исходной и производной документированной информации действуют субъекты-производители информации (граждане и их объединения, ученые и специалисты, организации, органы государственной власти и др.). Их отношения регулируются законодательством о производстве и распространении информации, выступающим составной частью информационного законодательства, в которое входят конституционные, информационные правовые нормы, специальные законодательные и иные правовые нормы.

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

Информационные ресурсы — это:

- 1) информация, зафиксированная на материальных носителях и хранящаяся в информационных системах (библиотеках, архивах, хранилищах, фондах, банках данных, системах знаний и т.п.);
- 2) документы и массивы документов в информационных системах;
- 3) продукт деятельности наиболее квалифицированной части общества.

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

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

ственники и владельцы информационных ресурсов и информационных продуктов.

Информационные ресурсы первых двух информационных областей можно классифицировать:

- по специфике их источника, области или сферы создания, возникновения (естественные, производственные, социально-экономические, правовые, социальные, культурные и др.);
- результатам научно-исследовательской, любой творческой (интеллектуальной) деятельности (открытия, прогнозы в различных социальных, экономических и природных процессах);
- видам (политические, экономические, геологические, картографические, правовые и др.);
- режиму доступа (открытые и ограниченного доступа);
- форме присутствия в виртуальном образовательном пространстве (электронные, алгоритмы, программы, стандарты, технологии и т.д.);
- составу отраслей экономической деятельности (ОКОНХ);
- видам производимой продукции и деятельности (ОКП; ОКД);
- объектам интеллектуального творчества (классификация Всемирной организации интеллектуальной собственности) в пределах авторского права и смешанных прав, а также объектов промышленной (патентной) собственности.

В системе государственного управления для принятия решений значимы мировые информационные ресурсы, которые в условиях глобализации стали подразделяться на три сектора: деловая; научно-техническая и специальная; массовая потребительская информация⁵⁹.

В сектор *деловой информации* выделяются:

- биржевая и финансовая информация: о котировках ценных бумаг, валютных курсах, учетных ставках, рынках товаров и капиталов;
- статистическая информация: числовая экономическая, демографическая, социальная информация в виде рядов динамики, прогнозных моделей и оценок, предоставляемая органами государственной власти, муниципальными образованиями, а также организациями, занятыми исследованиями, разработками и консалтингом;
- коммерческая информация: о компаниях, корпорациях, организациях, направлениях их работы, финансовом состоянии, ценах на продукцию и услуги, связях, сделках, руководителях;
- деловые новости в области экономики и хозяйственной деятельности.

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

⁵⁹ Гольдштейн С.Л. Системная интеграция бизнеса, интеллекта, компьютера. Екатеринбург: ИД «ПироговЪ», 2006. С. 164–165.

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

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

- по интересам потребителей (получение образования, профессиональная подготовка лица, производственная, научная или иная общественно-полезная деятельность);
- в соответствии с потребностями субъектов, использующих уже накопленные информационные ресурсы (общие и специализированные библиотеки, архивы, различные фонды информации);
- по функциям (информативные, развивающие, коммуникативные);
- ключевым идеям, влияющим на современное развитие организаций и государств (управление знаниями, виртуальные предприятия, реинжиниринг, аутсорсинг, организационное обучение, инновации, самоадаптирующиеся системы, электронная коммерция, информационные порталы и т.д.).

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

Информационно-коммуникативная подсистема — это совокупность информационных потоков как средства обеспечения согласованности в государственном управлении; совокупность осознанных взаимодействий и взаимоотношений в процессе обмена информацией. Данный процесс имеет название «коммуникация», т.е. транспортировка информации от источника к приемнику без деформации и изменения содержания сообщения.

Коммуникация (лат. «сообщение, передача») ***представляет собой обмен информацией между двумя сознаниями (индивидуальными или коллективными) посредством знаков, запечатленных на материальных носителях.***

Управленческие коммуникации — это система информационных связей, взаимодействий между субъектами управленческой деятельности по вертикали и горизонтали, а также между ними, объектами

управления и внешней средой. В системе управления коммуникация означает юридически регламентированное движение к общей цели при сохранении самостоятельности и индивидуальности субъектов управления⁶⁰.

Коммуникационное взаимодействие может осуществляться различными способами, в том числе:

- через систему официальных юридически регламентированных отношений;
- распределение функций (горизонтальная специализация);
- субординацию (вертикальная специализация);
- систему коммуникаций, каналов передачи информации сверху вниз, снизу вверх и по горизонтали.

Типология коммуникаций такова:

- по месту возникновения: внутренние и внешние;
 - по способу возникновения: формальные, неформальные и неформальные;
 - направленности: горизонтальные и вертикальные.
- Горизонтальные коммуникации подразделяются:
- по месту: внутри подразделения и между подразделениями;
 - составу участников: между руководителями и между сотрудниками.

Вертикальные коммуникации классифицируются:

- по направленности: восходящие и нисходящие;
- составу участников: руководитель — подчиненный, руководитель — коллектив, руководитель — руководитель.

Сети коммуникаций могут быть централизованными и децентрализованными. В последнем случае в качестве ключевого центра коммуникации выступает руководитель. Он играет важнейшую роль в функционировании всей сети коммуникаций:

- 1) пользуется поступающей к нему информацией;
- 2) распространяет информацию путем издания документов и лично;
- 3) предоставляет информацию сторонним лицам.

В первую очередь руководитель вступает в коммуникативное взаимодействие со своими сотрудниками. Здесь можно выделить следующие области коммуникации:

- 1) прием на работу (получение представления о работнике и демонстрация ему преимуществ работы в организации);
- 2) ориентация (ознакомление работника с целями и порядком работы организации, формирование у него уверенности в общественной значимости его работы);
- 3) индивидуальная оценка сотрудника (сообщение подчиненному оценки его деятельности);

⁶⁰ Глазунова Н.И. Система государственного управления: Учебник для вузов. С. 430–431.

4) обеспечение безопасности (информирование сотрудников о мерах, необходимых для обеспечения безопасности, формирование в коллективе творческого психологического климата);

5) обеспечение дисциплины (сообщение работнику о действующих в организации правилах и инструкциях, контроль их применения);

6) функционирование (обеспечение работника необходимой служебной информацией, оказание ему организационной и методической помощи).

Коммуникации являются одним из важнейших элементов эффективного государственного управления; при их ослаблении или деградации вся управляющая деятельность может расстроиться, так как взаимодействующие единицы будут не способны координировать свою деятельность.

Существует множество причин, препятствующих становлению эффективной коммуникационной системы:

1) недостаточное внимание руководителя к организации информационного обмена;

2) отсутствие в организации обратных связей;

3) неблагоприятный психологический климат;

4) предвзятость, стереотипы, незаинтересованность;

5) семантические барьеры (отсутствие единой терминологической базы);

6) чрезмерное число сотрудников.

Процесс управления с точки зрения теории информации выглядит как взаимодействие субъекта и объекта управления посредством потоков информации, которые циркулируют между ними. Информация оказывается тем субстратом управленческих процессов, ради распространения которого и должна функционировать информационно-коммуникативная подсистема системы государственного управления.

Информация может быть классифицирована по различным основаниям:

• *по типу отражаемых отношений*: технико-технологическая, экономическая, социальная, политическая, идеологическая;

• *масштабам отражаемого объекта*: общегосударственная, региональная, местная;

• *отраслям (сферам) жизнедеятельности общества*: промышленная, сельскохозяйственная, военная, образовательная и т.д.;

• *структурированности*: систематизированная и несистематизированная;

• *характеру носителя*: документированная и вербальная.

Коммуникация в процессе управления обеспечивается существованием системы управленческих отношений.

Управленческие отношения — сознательные, устойчивые властные отношения, складывающиеся между людьми, социальными груп-

пами, организациями, органами власти и населением в процессе упорядочения общественной деятельности.

Управленческие отношения носят предметный характер. Они могут быть публично-властными (традиционные, харизматические и легальные, по классификации М. Вебера) и внутрисистемными. В любой системе государственного управления существуют все три типа публично-властных отношений. Традиционность проявляется в местничестве и угодничестве, харизматичность — в давлении внеслужебного авторитета, а легальность — в буквальном следовании установленным нормам.

§ 4. Человеческий потенциал системы государственного управления (кадровая подсистема)

Человеческий потенциал — вероятные и реальные, количественные и качественные характеристики способностей личности, группы, организации воспроизводить и преобразовывать поведение, добиваться необходимых результатов в условиях ограниченности ресурсов, многообразия правил и ситуаций внешней среды, асимметричности информации.

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

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

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

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

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

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

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

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

5. Труд, выполняемый государственными служащими и другими субъектами государственного управления, является высокопрофессиональным⁶¹.

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

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

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

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

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

Кадровая политика на государственной службе сопровождается нормативно-правовым, организационным, научным, информацион-

⁶¹ Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций. С. 360–361.

ным, учебным и методическим обеспечением. Основными ее направлениями являются:

1) создание благоприятных и равных социальных условий и правовых гарантий для проявления каждым государственным служащим способностей и знаний;

2) отражение в стратегии развития государственного управления стимулирования профессионального роста, качества и эффективной трудовой деятельности государственных служащих;

3) формирование и реализация программ подготовки кадров для государственной службы и профессионального развития государственных служащих;

4) обеспечение системного подхода в работе с кадрами всех видов государственной службы;

5) формирование системы мониторинга общественного мнения о результативности профессиональной служебной деятельности государственных служащих;

6) развитие механизма предупреждения коррупции, выявления и разрешения конфликта интересов на государственной службе;

7) упорядочение и конкретизация полномочий государственных служащих в должностных регламентах;

8) совершенствование порядка подбора, перемещения, а также технологий оценки профессиональной деятельности государственных служащих;

9) внедрение системы показателей эффективности профессиональной деятельности государственных служащих;

10) совершенствование механизмов формирования и профессионального обучения кадрового резерва;

11) определение квалификационных требований к государственным должностям, порядка их замещения и исполнения, форм и механизмов контроля в этой сфере, составление реестра государственных должностей и обеспечение его практической реализации;

12) обоснование финансовых и иных материальных затрат на содержание государственного аппарата; классификация издержек по отдельным видам государственных должностей; оценка рациональности и эффективности затрат на государственный аппарат.

С помощью организационных процедур осуществляется кадровая работа в органах государственной власти. Она ситуативна, поскольку с применением методов кадровой работы решаются частные задачи. Поэтому кадровая политика и кадровая работа соотносятся как стратегия и тактика.

В кадровой работе в органах государственной власти применяются различные *кадровые технологии* — совокупности методов и организационных процедур, направленных на оптимизацию принимаемых кадровых решений.

Кадровые технологии, применяемые в системе государственного управления, могут быть классифицированы:

- по типам: технологии решения стратегических кадровых задач; технологии кадрового моделирования и прогнозирования; инновационные (наукоемкие) технологии; универсальные технологии;

- видам: информационные технологии (обеспечивают информационную подготовку кадров); внедренческие технологии (обеспечивают обновление организационных структур управления, формирование объемного мышления государственных служащих, совершенствование корпоративной культуры); обучающие технологии (обеспечивают внедрение новых форм активного обучения, переподготовки и повышения квалификации);

- уровням: национальные и региональные технологии как универсальные для всех уровней государственного управления; технологии трудовой ассоциации (по видам государственной службы); технологии саморазвития и самоподготовки личности⁶².

Все разнообразие кадровых технологий можно разделить на две категории — модульные и индивидуальные. Широко распространенной модульной технологией являются конкурсный отбор и аттестация государственных служащих.

Кадровые технологии взаимосвязаны, дополняют друг друга и очень часто применяются комплексно на нормативно-правовой основе.

Выбор кадровых технологий не может быть произвольным. Он обусловлен социально-экономической и политической ситуацией в стране, потребностями кадрового обеспечения государственной деятельности, наличием резерва, необходимостью реализации целей кадровой политики, качественным и количественным профессиональным составом кадров государственной службы.

Социально-экономическая и политическая ситуация требуют активного государственного участия в формировании и рациональном использовании человеческого потенциала, оптимального финансирования государственной службы, преодоления противоречий между правами граждан на равный и открытый доступ к государственной службе и интересами государства, между органами власти и их аппаратами.

Механизм кадрового обеспечения государственной деятельности позволяет на системной основе прогнозировать и планировать укомплектованность всех органов власти профессиональными государственными служащими и другими специалистами, соблюдать преемственность, динамику квалификационного развития, стимулирование качества труда, служебное продвижение.

⁶² Журавлев П.В., Карташов С.А., Маусов Н.К., Одегов Ю.К. Персонал: Словарь понятий и определений. М.: Экзамен, 1999. С. 114.

Формировать новые поколения государственных служащих, прошедших профессиональное обучение, позволяет создание кадрового резерва для органов государственной власти.

Положительный эффект от работы с кадровым резервом может быть достигнут при условии, что его создание является составной частью целостной системы работы с кадрами государственной службы. Для этого существует определенный комплекс мероприятий и процедур:

1) разработка положения о формировании кадрового резерва, в котором закрепляются его основные принципы и порядок, круг обязанностей должностных лиц, формы отчетности;

2) подготовка реестра должностей, на которые подготавливается резерв, и количество «резервистов» для каждой должности;

3) разработка механизма конкурсного отбора кандидатов в резерв на должности государственной службы;

4) формирование общей системы профессионального обучения лиц, зачисленных в резерв, и требований по развитию профессиональных и личностных качеств кандидатов;

5) проверка знаний, умений и навыков лиц, прошедших профессиональное обучение в составе резерва.

Таким образом, подготовка резерва кадров для системы государственного управления, хотя и является достаточно затратным мероприятием, все же рассматривается как долгосрочная и перспективная инвестиция в развитие человеческого потенциала.

Достижение целей кадровой политики в системе государственного управления может быть осуществлено, если кадры государственной службы достаточно профессиональны и компетентны. Речь идет об их профессионально-квалификационном и профессионально-должностном развитии. В первом случае рост профессионализма достигается в основном путем обучения, самообразования, приобретения новых знаний, овладения современными управленческими технологиями, во втором — посредством рациональной расстановки кадров с учетом способностей, умений и навыков каждого работника. Этими процессами требуется управлять, обеспечивая системность и комплексность всех мероприятий, создание условий для профессионального роста государственных служащих.

Одним из важных механизмов реализации кадровой политики является *управление персоналом государственной службы*. Это система организационных, социально-экономических, психологических, нравственных и правовых отношений, обеспечивающих эффективную реализацию возможностей человека в интересах как самого государственного служащего, так и государственной службы в целом. Основными элементами этой системы являются субъект — руководитель органа государственной власти и кадровая служба этого органа и объект — государственные служащие, постоянно взаимодействующие на началах самоорганизации. Руководители имеют право принимать управленческие

решения, производить кадровые назначения, они же несут и персональную ответственность за реализацию кадровой политики.

В подготовке и нормативном оформлении этих решений велика роль кадровых служб органов государственной власти, их специфические функции: оформления трудовых отношений; прогнозирования; планирования; оформления и учета кадров; оценки персонала; обучения, переподготовки и повышения его квалификации; повышения качества служебной деятельности; информирования и анализа движения кадров.

Функции эти модифицируются с изменением социально-политических условий, места и роли государства в обществе.

§ 5. Корпоративная культура в системе государственного управления (социокультурная подсистема)

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

Термин «корпорация» используют всякий раз, когда хотят подчеркнуть, что организация рассматривается как единое целое. Действительно, корпорация (лат. *corporatio* — объединение) есть совокупность лиц, объединившихся для достижения общих целей, осуществления совместной деятельности и образующих самостоятельный субъект права — юридическое лицо⁶³. При таких интегративных формах совместного труда выделяется один важный признак — профессионализм сообщества, который присутствует и в системе государственного управления.

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

Принципиально важно при рассмотрении корпоративной культуры в системе государственного управления коснуться содержания самого понятия «культура» (лат. *cultura* — возделывание, обработка, воспитание, образование, развитие, почитание). Культура — феномен, рожденный незавершенностью, открытостью человеческой природы, развер-

⁶³ Барихин А.Б. Большой юридический энциклопедический словарь. С. 265.

тиванием творческой деятельности человека, направленной на поиск сакрального смысла бытия.

Этимологически понятие «культура» восходит к античности, когда оно применялось для характеристики определенных исторических эпох, конкретных обществ, народностей и наций. В античном сознании культура отождествлялась с образованностью. У Платона культура означала руководство к изменению всего человека в его существе. В рамках теоцентризма это понятие выражало способность человека раскрыть свой творческий потенциал в любви к Богу. В эпоху Возрождения в рамках антропоцентрической установки воскрешается античное представление о культуре, это понятие выражает прежде всего активное творческое начало в человеке, который тяготеет к гармоничному возвышенному развитию души и тела⁶⁴.

В современном значении слово «культура» стало употребляться в XVII в. и расцвело в менталитете эпохи Просвещения, хотя в качестве самостоятельного понятия появилось в трудах немецкого юриста и историографа С. Пуфендорфа.

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

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

Для корпоративной культуры таким признаком является сфера управления и уровень действий в процессе управления. В сфере управления — это корпоративная культура органов государственной власти. Уровень действий в процессе управления здесь высший — обеспечение государственной власти и престижа государственной службы.

Культура есть зеркальное отражение власти. Власть формулирует объект, называемый организацией, и дробит его на части (структурные подразделения); культура же связывает совокупность индиви-

⁶⁴ Митин А.Н. К вопросу о корпоративной культуре. Екатеринбург: ИД УрГЮА, 2007. С. 2–15.

дов в единую сущность под названием «организация»⁶⁵, помогая каждому избрать тот тип поведения, который позволит быстрее удовлетворить его интересы и потребности.

Подразумеваемая идея культуры — объединение, власти — овладение. Соответственно культуру интересует всеобщая польза, а власть — прежде всего собственная выгода. Власть выступает в виде управления, управление — в виде власти. Управление является средством, при помощи которого целенаправленное воздействие власти из возможности превращается в действительность. Культура, которая держится на традициях, ритуалах, обычаях, образах, а в целом — на памяти, связи поколений, выступает здесь инструментом социального единства⁶⁶.

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

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

Чем власть культурнее, образованием, тем в меньшей степени она прибегает к администрированию, опоре на силу приказа, указа, распоряжения, хотя указ, приказ — важнейшие инструменты властвования⁶⁷. **Корпоративную культуру в системе государственного управления можно определить как совокупность разделяемых и сохраняемых государственными служащими идей, взглядов, ценностей и установлений, способствующих качественному выполнению органами государственной власти своих функций.** Корпоративная культура полифункциональна, и в этом множестве ее функций в различной степени могут проявляться как позитивные, так и негативные формы воздействия. В связи с этим выделяются феномены *субкультуры* и *контркультуры*. Первая есть положительная модификация корпоративной культуры на уровне кон-

⁶⁵ Минцберг Г., Альстрэнд Б., Лэмпл Д. Школы стратегий. СПб.: Питер, 2000. С. 218.

⁶⁶ Митин А.Н. Культура власти и управления. Екатеринбург: Уралвнешторгиздат, 2001. С. 29–31.

⁶⁷ Иванчук Н.В. Технологии зла в манипуляторной деятельности. Екатеринбург: Полиграфист, 2000. С. 179.

кретных органов государственной власти, вторая — признак кризиса в корпоративной культуре, неудовлетворенности государственных служащих мнимыми ценностями, нормами обращения с ними.

Корпоративная культура имеет сложную структуру, компонентами которой являются представления, ценности, нормы, традиции, результаты деятельности, методы и приемы управленческих воздействий в организации, административная этика и ментальность.

Представления, понятия (гр. *idea*) присутствуют в любой организации, так как это продукт человеческого мышления, отражающего материальный мир, замысел, лежащий в основе любой теоретической системы, логическое построение мировоззрения человека.

Ценности — философский термин, указывающий на человеческое, социальное и культурное значение определенных явлений действительности: способы и критерии, на основании которых оцениваются соответствующие явления (установки, оценки, запреты, цели или проекты). У человека есть потребности и желания, он склонен к здравому смыслу. В частности, человек способен разумно стремиться к достижению целей, а не просто реагировать на возбуждение. Вследствие этого и появляются ценности, так как иметь ценность — значит быть способным обосновать мотивы целенаправленного поведения с точки зрения выгод и затрат исходя из ясного представления о том, что в интересах человека и что идет вразрез с ними. Ценности, свойственные органам государственной власти, могут отчасти рассматриваться как производные от ценностей общества в целом. Среди них можно выделить ценности, связанные:

- с утверждением в обществе, ближайшей социальной среде социальной и общественной значимости труда государственных служащих;
- удовлетворением потребности в общении, когда имеются постоянные контакты и профессиональное взаимодействие;
- самосовершенствованием и саморазвитием и т.д.

Важно отметить, что это общая система ценностей государственных служащих. Вместе с тем социальные ценности, преломляясь через призму индивидуальной жизнедеятельности, входят в психологическую структуру личности в форме личностных ценностей. Они высоко осознанны, отражаются в сознании в форме ценностных ориентаций, которые, в свою очередь, служат важным фактором социальной регуляции взаимоотношений людей и поведения индивида. Ценностные ориентации влияют на формирование потребностей личности, а следовательно, на мотивацию ее деятельности.

Корпоративная культура в системе государственного управления есть органическое единство элементов сознания и реального поведения.

Социальные нормы (лат. *norma* — мерило, правило, образец), принятые в системе государственного управления (конвенциональные), предписывают или запрещают какое-либо поведение, деятельность, действие. Они различаются по степени конкретности, универ-

сальности, строгости (обязательности) и т.д. В системе государственного управления особое значение имеют правовые нормы, излагаемые в законах, которые создаются такой организованной социальной системой, как государство. Неорганизованные социальные системы (в том числе род, народ, семья, неформальные группы) создают несколько типов социальных предписаний: обычаи, правила приличия, правила вежливости, моду.

Социальные нормы являются важным элементом корпоративной культуры, в них выражается та или иная социальная роль. Они же определяют критерии для выделения различных типов девиантного поведения (отклонений).

Развитие корпоративной культуры в системе государственного управления, появление и исчезновение, выдвижение на главные роли и оттеснение на второй план различных «кодексов поведения» осуществляются по принципу естественного отбора: выживают те культурные традиции, взгляды, ценности, которые наилучшим образом обеспечивают жизненные цели общности; те, что не прошли эволюционный отбор, отсеиваются.

Корпоративная культура в системе государственного управления проявляется и реализуется лишь в деятельности людей, в которой воплощаются те или иные воспринятые, усвоенные, воспроизведенные или заново выработанные образцы корпоративной культуры. В этом смысле управленческую деятельность в органах государственной власти правомерно рассматривать как функцию той или иной комбинации культурных традиций (воплощение своего рода кодекса поведения). При этом формы и ценности собственно корпоративной культуры формируются как непосредственно в системе государственного управления, так и вне ее.

Методы и приемы управленческого воздействия в процессе совершенствования корпоративной культуры рассматриваются во взаимосвязи с ее влиянием на государственных служащих. Директивные методы ввиду своей традиционности не требуют специального рассмотрения, они общеизвестны. Для управленческих воздействий в системе государственного управления нужны положения, регламенты, инструкции, нормативы, приказы, распоряжения. Но с развитием корпоративной культуры эти методы объективно наполняются новым содержанием, становятся более совершенными, совмещающими в себе технологические, психологические, политические и культурные аспекты деятельности органов государственной власти. Становятся возможными управление по целям, ценностям, менеджмент качества, модели организационного развития с привлечением исследовательского и творческого потенциала государственных служащих, внешних консультантов. В этом случае каждый участник управленческого процесса в системе государственного управления начинает рассматриваться как существо развивающееся, реализующее свое право на

совершенствование познавательных способностей и возможность проявить себя. Отсюда изменение исходной позиции управленческого воздействия: переход от «жестких» стилей управления к «мягким» моделям, стилю соподчинения.

Государственное управление, имея в качестве опоры интересы и власть, всегда базировалось на уже сложившейся культуре, учитывая степень ее развитости в обществе. Культура как раз и составляет саму суть государственного управления, оставаясь атрибутивной (качественной) стороной управленческой деятельности. Сама система государственного управления и корпоративная культура в ней немислимы без реальных носителей — профессиональных управленцев: руководителей, политических лидеров, а также групп профессионалов — элит. Именно они вносят в корпоративную культуру профессионализм, который представляет собой органический сплав высокого мастерства и общей культуры человека. Помимо знаний, умений, навыков, опыта это еще и мера, степень совершенства, которой достигает человек в своей деятельности, приобретая авторитет и лидерство в своем роде занятий. Слитность профессионализма с этическим, нравственным императивом придает ему общечеловеческий и общекультурный статус, а профессиональный долг становится единственно верным способом самовыражения. В этом плане этика (в русском языке употребляется как категория, равноценная морали и нравственности) в самом общем виде утверждает, что нравственность (мораль) человека формируется объективными условиями его бытия, что она дает возможность человеку реализовать требования моральных норм, так себя вести, чтобы его личные интересы не противоречили общественным.

Административная этика — нормы поведения в обществе, системе государственного управления, отношения с другими людьми, предписываемые особым общественным или профессиональным статусом человека. Следование этим нормам есть главный показатель существования у индивида крепкой воли, т.е. умения управлять своими эмоциями, поведением и подчинять их разуму, логике. Из этого следует⁶⁸, что профессионал в системе государственного управления рационален, до некоторой степени даже холоден, а «буря страстей» подавляется, или, как говорил З. Фрейд, сублимируется, вытесняется благоразумием, рассудительностью, спокойным и взвешенным подходом.

Качественная и этическая характеристика профессиональной деятельности государственных служащих выступает в субъектной, личностной форме — в культуре общения, органично связанной с корпоративной культурой, которая опирается на определенные этические нормы и принципы. Об этом свидетельствуют профессиональные кодексы, уставы, своды норм, где в наиболее общем виде выра-

⁶⁸ Белопицкий В.К., Павлова Л.Г. Этика и культура управления: Учеб.-практ. пособие. М.: МарТ, 2004. С. 135.

жены требования морали, определены правила нравственного поведения, содержатся указания и рекомендации по формированию морального облика государственного служащего, раскрывается понятие профессиональной чести и корпоративной солидарности.

Государство — институт реализации общественных интересов и потребностей. Поэтому вполне очевидно, что в любом изменении государственно-политического устройства, а вместе с тем и в формировании типа личности участвуют интеллект и духовность, ментальность и культура.

«Ментальность» — термин психологии, подчеркивающий разницу в восприятии людьми каких-либо событий, в их оценках и взглядах, обусловленную образом жизни, воспитанием, образованием, культурой.

Ментальность в контексте государственного управления — это совокупность устойчивых представлений, настроений, ценностей и практик, присущих такой большой общественной группе, как государственные служащие. Явление это многоаспектное, его содержанием охватываются национальные, экономические, политические и культурные моменты. При этом в коллективных интересах личность всегда видит свои сугубо индивидуализированные интересы.

Сформировавшиеся в менталистике школы — историческая, философская, политическая, социологическая, этнологическая, естественно-научная и др. — выработали свои подходы и в области методологии, и в определении сущности феномена ментальности (менталитета). Многие авторы сходятся во мнении, что ментальность как качество чего-либо или кого-либо не может существовать самостоятельно, хотя определяется как биологически определенные, социально и культурно закрепленные особенности вариантов мышления и действий индивида, социальной группы и в целом конкретного общества, которые способны накапливаться и переводиться в сферу подсознания, выполняя в дальнейшем функции рефлексов.

К особенностям ментальности государственных служащих следует отнести: доминирование определенного образа государственной власти, в структуре которого решающую роль играют установки патернализма; иерархическое построение органов государственной власти; «страсть к порядку» в организации политической жизни; вовлеченность социума в процесс реформ; национальные ориентиры; централизация или децентрализация властных политических функций; персонификация существующих политических институтов и процессов; степень политизации экономической, социальной, духовной жизни и др. Но в любом случае в обществе формируется также коллективная ментальность, его основные ценности на цивилизационном, региональном и субъективном (индивидуальном) уровнях.

На индивидуальном уровне находится «святая святых» ментальности. Здесь формируются симпатии или антипатии к системе государственного управления, существующей власти, личностные поли-

тические предпочтения. Здесь же оформляется особое отношение граждан к политическим авторитетам, государственным служащим, их корпоративной культуре. Так что ментальность на всех уровнях проявляет себя двояко: 1) как устойчивое состояние, в рамках и на основе которого происходит выбор вектора совершенствования системы государственного управления; 2) как фактор, блокирующий изменения.

Обращение к возможностям корпоративной культуры позволяет в системе государственного управления привлечь так называемые скрытые резервы государственных служащих, не требует сиюминутных капитальных вложений, ориентировано на изменение основных составляющих самой корпоративной культуры: представлений, ценностей, норм, результатов деятельности, методов, этических установлений и мироощущений. В результате складывается иная, отличная от прежней, корпоративная культура органов государственной власти, а сам управленческий процесс приобретает новационный, творческий характер.

Главные функции корпоративной культуры в системе государственного управления могут быть представлены следующим образом⁶⁹:

1) смыслообразующая — влияние на менталитет участников совместного труда, по результатам которого в сознании людей и структуре личности происходит смена прежних индивидуалистических ориентаций на корпоративные;

2) воспроизводственная — обновление интеллектуального человеческого капитала, от размеров которого зависят трудовые возможности участников совместного труда, его культура и качество;

3) консолидирующая — привлечение так называемых скрытых возможностей участников совместного труда: знаний, творчества, стремления к самовыражению, системы мотивации, опыта;

4) технологическая — применение разнообразных технологий, оптимизирующих управленческий процесс, исключая из него все виды деятельности и операции, которые не являются необходимыми для получения социального и экономического результата;

5) новационная — мультипараметральное влияние корпоративной культуры на количественную и качественную составляющие управленческого труда;

6) системообразующая — интеграция и взаимодействие коллективно разделяемых смыслов, символов, норм и образцов поведения в процессе совместного труда.

Изменения в социокультурной подсистеме — это своего рода внедрение новой программы в «черный ящик» социума, который всегда сопротивляется. Вопрос сопротивления новшествам для государственного управления принципиально важен, так как в любом государстве управляют не сетью организаций, не организациями вообще, а человеческими отношениями. Реакции человека на новые социо-

⁶⁹ Митин А.Н. К вопросу о корпоративной культуре. С. 5–6.

культурные внедрения различны: он может быть ими доволен, а может активно им сопротивляться или, затаившись, ждать, что произойдет, и т.д. Эти процессы в науке еще во многом не изучены, требуют не только умозрительных построений, но и практической проверки, анализа приобретенного опыта, знания преимуществ и недостатков зарубежных достижений, осторожного избирательного подхода к социокультурным заимствованиям из систем государственного управления других стран.

Контрольные вопросы

1. Каковы особенности институциональной подсистемы государственного управления?
2. Что такое нормативная правовая подсистема?
3. Что представляет собой информационно-коммуникативная подсистема?
4. Каковы ресурсы кадровой подсистемы?
5. Что представляет собой социокультурная подсистема?
6. По каким причинам государственный аппарат является сложной самоуправляемой системой?
7. Какие основные функции выполняют правовые отношения в системе государственного управления?
8. Что такое информационные ресурсы?
9. Каковы основные способы коммуникативного воздействия?
10. Что входит в структуру понятия «человеческий потенциал»?
11. Как можно охарактеризовать труд государственных служащих?
12. По каким признакам можно классифицировать кадровые технологии в системе государственного управления?
13. Что такое корпоративная культура в системе государственного управления?
14. Каковы основные элементы корпоративной культуры в системе государственного управления?

Задания для углубленного изучения

1. Охарактеризуйте основные признаки государственного органа как самостоятельного элемента государственного аппарата.
2. Определите базовые различия норм моральных и норм права.
3. Охарактеризуйте ключевые элементы правовой культуры.
4. Проведите классификацию информационных ресурсов.
5. Выделите главные направления кадровой политики на государственной службе.
6. Сформулируйте главные задачи создания кадрового резерва для органов государственной власти.
7. Охарактеризуйте понятия «ценности» и «ценностные ориентации».
8. Определите основные этические принципы в системе государственного управления.

Глава 5. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И ФОРМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УСТРОЙСТВА

§ 1. Специфика государственного управления в унитарном государстве и федерации

Термин «форма государственного устройства» используется при характеристике территориальной организации государства, формирования системы государственного управления, организации государственной власти между центром и составляющими это государство частями. Этот термин имеет разные значения в обыденной речи, политической литературе, юридических исследованиях. В первых двух случаях ему обычно придается широкий смысл: речь идет о государственном, а иногда и общественном строе в целом. В юридической литературе имеется в виду лишь устройство территории государства, соотношение государства как целого с его составными частями⁷⁰.

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

Форма государственного устройства — это совокупность способов устройства государственной власти применительно к территории, внутреннее деление государства на части, взаимоотношения между этими частями⁷¹, взаимодействие центра и частей.

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

⁷⁰ Чиркин В.Е. Современное государство. М.: Междунар. отношения, 2001. С. 155.

⁷¹ Абдуллаев М.И., Комаров С.А. Проблемы теории государства и права. СПб.: Питер, 2003. С. 76.

ные в степени централизации власти и порядке разграничения компетенции⁷².

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

Форма государственного устройства показывает:

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

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

Федеративные государства трансформируются, становятся все более разнообразными, приобретают новые черты, не свойственные классическим федерациям. В современных федеративных государствах идея государственного единства преобладает над идеей союза, что позволяет говорить об унитарной федерации, где формальный федерализм прикрывает полновластие федерального центра и преимущественно хозяйственные и исполнительные функции органов государственной власти субъектов федерации.

Конфедерации постепенно уходят в историю, так как в современном мире такой формы объединения государств в чистом виде не существует.

Унитарные государства существенно меняются за счет внутренней дифференциации (различий в степени централизации, наличия или отсутствия автономных территориальных образований и т.д.).

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

⁷² Фомина Н.А. К вопросу об определении понятия и видов формы государственного устройства // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 3. С. 11.

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

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

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

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

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

Наиболее простой формой государственного устройства остается **унитарное государство — простое по составу, единое, цельное государственное образование, состоящее из административно-территориальных единиц (департаменты, провинции, округа, области и т.д.), не имеющих каких-либо суверен-**

ных прав и подчиняющихся центральным органам власти и местным представительным органам⁷³.

Государственное управление в таких странах имеет следующие особенности:

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

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

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

4) единственное и единое гражданство;

5) единая централизованная судебная система;

6) отсутствие у внутригосударственных территориальных образований политической самостоятельности;

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

Существуют две разновидности унитарных государств: *децентрализованные* и *централизованные*.

К числу первых относятся государства, в которых региональные органы формируются независимо от центральных органов государственной власти и управления, поэтому юридические отношения между ними строятся на основе децентрализации (Великобритания, Новая Зеландия, Япония, Испания, Италия).

Ко второму типу относятся унитарные государства, в которых подчинение региональных органов центру осуществляется при посредстве должностных лиц, назначаемых из центра (Нидерланды, Ватикан, Мальта, Княжество Монако, Казахстан, Узбекистан). Отсутствуют региональные и местные выборные органы власти и управления. Не практикуется предоставление прав автономии внутригосударственным территориальным образованиям. Во многом это объясняется тем, что территории унитарных централизованных государств обычно невелики по размерам.

Федерация — это форма государственного устройства, при которой входящие в состав государства единицы (штаты, земли, губернии, области, края) имеют собственные конституции или уставы, законодательные, исполнительные, судебные органы. В государстве образуются единые для всех органы государственной власти, единая система государственного управ-

⁷³ Барихин А.Б. Большой юридический энциклопедический словарь. С. 657.

ления, федеральные органы государственной власти осуществляют свои полномочия и функции на всей территории страны. Территории, входящие в состав федеративного государства, чаще называют **субъектами**.

Государственные образования, составляющие федерацию, не являются государственными в собственном смысле слова. Они не обладают суверенитетом, правом одностороннего выхода из союза, юридически лишены права участия в международных отношениях, хотя это право допускается в ряде федеративных государств, в том числе в Российской Федерации, ограничено участие субъектов федерации в международных экономических, культурных и других контактах.

Различные объемы самостоятельности разных территориальных образований позволяют говорить о возможности существования различных типов субъектов федерации. Многие авторы в связи с этим различают федерации симметричные, асимметричные и симметричные с элементами асимметрии.

Симметричная федерация предполагает единый (универсальный) статус для всех субъектов федерации и их равенство во взаимоотношениях с федеральным центром.

Абсолютно симметричная федерация предполагает одинаковый правовой статус ее субъектов, полное их равноправие, единообразное распределение предметов ведения и полномочий. В действительности таких идеальных федераций, пожалуй, нет.

Асимметричная федеративная модель предполагает существование двух или нескольких видов субъектов федерации с конституционно закрепленным различным экономико-правовым статусом и особым характером взаимоотношений с федеральным центром.

Существуют государства, в которых конституцией и иными правовыми актами декларируется политическое и правовое равенство субъектов федерации, но фактическое состояние дел несколько отличается от закрепленного конституционно. Поэтому говорят о *симметричных федерациях с элементами асимметрии* (Германия, Австрия, Швейцария и др.). В данном случае все субъекты федерации признаются однородными по природе и политико-правовому положению в стране и различаются лишь отдельными элементами формального или фактического статуса. Например, разные субъекты федерации могут обладать различным представительством в законодательных органах федерации. Так, в Германии согласно Конституции количество представителей земли в бундесрате зависит от численности ее населения: земля с населением более 7 млн чел. обладает уже шестью голосами в верхней палате федерального парламента.

Симметричным федеративным государством можно было бы считать США, однако политико-правовая система страны предполагает возможность существования образований хотя и обладающих высокой самостоятельностью, но значительно уступающих в правах

субъектам федерации — штатам. То же можно сказать и о Канаде, в чей состав наряду с десятью провинциями входят три территории: Северо-Западные территории, Юкон и Нанавут. «Ассоциированные территории» США с правовой точки зрения вообще считаются самостоятельными государствами.

Таким образом, кроме собственно субъектов федерации в состав ее географического пространства могут входить специальные округа и политико-территориальные единицы, например столичные округа (округ Колумбия в США, столичный округ Бразилиа в Бразилии). Статусом субъекта федерации они не обладают, хотя в перспективе могут таковой получить, если не де-юре, то де-факто (например, территории Аляска и Гавайи в США постепенно получили формальный статус штатов, фактически уже обладая широкими правами самоуправления).

К асимметричным федерациям можно отнести также Индию, Пакистан и др.

Особой разновидностью асимметричной федерации является Россия. В ней выделяются шесть разновидностей субъектов федерации, которые согласно Конституции 1993 г. равноправны. В других же странах с федеративной формой государственного устройства выделяются субъекты федерации, абсолютно равные между собой в правах, и территориальные образования — федеральные территории, федеральные округа, зависимые территории и т.д., — статусом субъекта федерации не обладающие.

Различный статус образований, входящих в состав федерации, часто связан с *базовыми принципами выделения субъектов федеративного государства*, обособления их территорий и формирования политической самостоятельности. С этой точки зрения различают три принципа:

- 1) территориальный;
- 2) национально-территориальный;
- 3) комплексно-территориальный.

подавляющее большинство федераций построено по *территориальному принципу* без учета этнического фактора (Аргентина, Бразилия, Германия, Мексика, ОАЭ, США, Швейцария).

Национально-территориальный принцип предполагает создание субъектов федерации на территориях, где компактно проживает та или иная этническая группа. Этот принцип был положен в основу образования СССР, Бельгии, Эфиопии.

В настоящее время как в теории, так и на практике при построении федерации чаще всего предпочтение отдается *комплексно-территориальному принципу*: учитываются национальный, исторический, географический, экономический и другие факторы (Индия, Пакистан, Малайзия).

В зависимости от того, каким образом происходило распределение предметов ведения и полномочий между федеральными и региональными уровнями государственной власти (закреплялось конституционно и (или) разграничивалось по договору) различают федерации конституционные и договорные.

Конституционные федерации (или федерации на основе автономии) образуются «сверху», актами государственной власти. Их границы могут быть изменены такими же актами.

Договорными федерациями (или федерациями на основе союза) называются такие, которые были созданы на основе союза независимых государств. Сюда же относятся федерации, образованные в результате объединения или вступления в союз государственных образований или политических единиц, имевших фактические признаки государственности (штаты в США, кантоны в Швейцарии, эмираты в ОАЭ). Границы субъектов договорных федераций не могут быть изменены без их согласия.

Часто именно договорные федерации с точки зрения процесса формирования относятся к возникающим в результате объединения (ассоциации). Многие федеративные государства (в частности, США и Швейцария, одними из первых реализовавшие федеративный опыт государственного устройства) родились в итоге процесса сближения между различными до этого времени суверенными государствами (государственными образованиями). Важными факторами, влияющими на принятие такого решения, как правило, являются военная угроза, желание создать единое экономическое пространство, гарантировать устойчивость против внутренних и внешних потрясений. Достаточно часто интеграции государств в федерацию предшествует этап создания конфедеративного объединения (те же США и Швейцария).

Деление существующих федеративных государств на две упомянутые группы актуально лишь в диахроническом аспекте и носит по преимуществу исторический характер, поскольку в настоящее время многие федерации являются *конституционно-договорными*: договоры служат средством «тонкой настройки» взаимодействия между федерацией и ее субъектами.

При образовании федерации часто используется и такой способ, как формирование в результате разделения единства (диссоциации) унитарного государства (или империи). Это разрушение унитарного государства происходит, как правило, под давлением определенных этнических, лингвистических или религиозных меньшинств, которые, будучи недовольны политикой правительства, хотят, добившись автономии, обеспечить себе независимость при решении своих проблем.

При определенных условиях государство унитарного типа может трансформироваться даже не в федерацию, а в конфедерацию (воз-

можно, пройдя сначала федеративный этап: Российская империя — СССР — СНГ)⁷⁴.

Различные типы субъектов федерации обладают некоторыми особенностями.

1. Субъект федерации имеет учредительные полномочия: вправе принимать собственные конституционные акты, особым образом по сравнению с актами федерации определяющие его политико-правовую и экономико-правовую систему. Вместе с тем субъекты конституционных федераций могут не иметь собственных конституций.

2. Как правило, у субъектов федерации отсутствует право на сессию. Конституционно такое право за субъектами в современных федерациях не закрепляется.

3. Субъекты федерации наделяются правом издания законов в пределах своей компетенции. При этом обычно утверждается примат федеральных законов по отношению к законам субъектов федерации.

4. Субъект федерации может обладать собственной судебной системой.

Классический пример — США. Более того, судебные системы 50 штатов ощутимо отличаются друг от друга, хотя и имеют некоторые общие черты. Состав судебных органов штатов включает в себя суды двух или трех инстанций (общие суды), специальные суды, а также суды магистратов. Количество судей в судах одного уровня в разных штатах широко варьируется: суды промежуточной апелляционной инстанции (если она имеется) могут включать от 10 до 50 судей. В каждом штате функционирует верховный (или называемый иначе, например апелляционный) суд. Судьи назначаются или выбираются на уровне штатов, муниципалитетов.

В Индии существует единая централизованная система судов; в Российской Федерации судебная система обладает лишь отдельными элементами децентрализации.

5. Двойное гражданство. Этот признак также нельзя считать общеобязательным, хотя во многих странах он конституционно закреплен (США, ФРГ, Австрия, Швейцария). Обычно субъекты договорной федерации имеют свое гражданство в дополнение к гражданству федеральному.

6. Встречается парламентский бикамерализм на уровне федерации.

Нижняя палата двухпалатного федерального парламента формируется на основе принципа всенародного представительства (палата представителей в конгрессе США, палата общин канадского парламента, народная палата индийского парламента, палата депутатов в национальном конгрессе Мексики).

Верхняя палата представляет интересы субъектов федерации (сенат в конгрессе США, в парламенте Канады, совет штатов в Ин-

⁷⁴ Медушевский А.Н. Сравнительное конституционное право и политические институты: Курс лекций. М., 2002. С. 296–299.

дии). Основной принцип ее формирования — территориальный, но возможно его дополнение и другими принципами (в Индии, например, часть сенаторов назначается президентом из числа лиц «с большим практическим опытом» и «особыми заслугами» в сфере литературы, науки и искусства, общественной жизни). Фактически двухпалатной является представительная власть в Германии: нижняя палата — бундестаг, верхняя — бундесрат.

В свою очередь, однопалатные парламенты имеют Судан (Национальная ассамблея), Федерация Коморских Островов (Федеральная ассамблея), Сент-Китс и Невис (Национальное собрание). Особым образом устроена высшая власть на уровне федерации в Объединенных Арабских Эмиратах, где действуют Высший совет федерации (правители эмиратов) и Федеральный национальный совет (совещательный орган при правительстве — Совете министров, члены которого в настоящее время назначаются правителями эмиратов).

Обычно в федеративных государствах политико-территориальные единицы обладают значительной степенью автономии, что закреплено конституционно.

В настоящее время федеративными признаются более двух десятков государств.

Очень велико историческое значение практического опыта построения успешных федераций, пример которого демонстрируют США, Германия, Бельгия и т.д. Обращает на себя внимание то обстоятельство, что, как правило, государства с эффективными моделями федеративных отношений принадлежат к европейской культуре, имеющей достаточно богатый опыт становления и развития демократии. Взаимосвязь демократии и федерализма очевидна, так как федерализм — это демократия в отношениях между центром и регионами. Построить федеративное государство при практическом отсутствии демократии часто просто невозможно; подобный федерализм будет, скорее всего, фиктивным, «фантомным», в большей степени похожим на отношения сюзеренитета-вассалитета.

Анализ международного и отечественного опыта федеральных отношений с определенной долей условности позволяет исследователям⁷⁵ предложить **типологию федеративных государств**, которая основана на систематизации специфических моделей развития федераций.

Западно-европейский тип: Австрия, Бельгия, Германия, Швейцария — старые западно-европейские федерации с длительными традициями самоуправления или независимой государственности составных частей, устойчивым соотношением между политической и этнической идентичностью граждан. Сюда же относятся многие унитарные западно-европейские государства, имеющие в структуре федерированные элементы: Испания, Великобритания, Финляндия, Ита-

⁷⁵ Подберезкин А. Международный опыт и особенности российского федерализма [Электрон. ресурс]. Режим доступа: <http://www.nasled.ru/structure/01.htm>.

лия и др. (в литературе их часто называют полуфедеративными или квазифедеративными).

Североамериканский тип: США, Канада, Австралия — старые англоязычные «переселенческие» федерации, созданные «снизу» в ходе строительства либеральной демократии, практически не сталкивавшиеся с этническими и иными социальными различиями, характеризующиеся высокой децентрализацией государственной власти и устойчивой политической идентичностью граждан.

Латиноамериканский тип: Мексика, Аргентина, Венесуэла, Бразилия — старые «переселенческие» федерации, созданные «сверху» в результате распада испанской и португальской империй из частей их колоний, не связанные с этническими различиями. Они асимметричны, обладают большим числом субъектов. В них высока централизация государственной власти и государственного управления параллельно с развитыми институтами самоуправления в субъектах. Многочисленность регионов и асимметричность федерации — создание новых полноправных субъектов из территорий или путем деления «старых» штатов — традиционно используются в латиноамериканских странах как клапаны для регулирования внутрифедеративных отношений и снижения социальной напряженности.

Островной тип: Федеративные Штаты Микронезии, Сент-Китс и Невис, Коморские Острова — молодые островные федерации, созданные в результате распада колониальных империй. Асимметричны и слабоинтегрированы.

Афро-азиатский тип: Индия, Малайзия, ОАЭ — молодые, но устойчивые централизованные федерации, созданные «сверху» на базе компромисса между элитами существовавших прежде федеративных государств и (или) национальными элитами регионов, ставших субъектами федерации. Высокоасимметричны, с сильными различиями в потенциале регионов; как правило, в центре и на местах сохраняются существенные элементы авторитарного правления.

Нигерийский тип: Нигерия, Пакистан, Эфиопия — молодые высокоцентрализованные федерации с неустойчивыми авторитарными режимами, возникшие в результате деколонизации. Принципы федеративного устройства используются здесь центральными властями как средство сохранения единства разнородных в этническом, социальном и экономическом отношении регионов. Асимметричны, со слабыми и формальными институтами самоуправления на местах, узаконенным частым вмешательством центра в дела регионов, вплоть до коренной перекройки границ между ними.

Российский тип. Современный российский федерализм чрезвычайно эклектичен, сочетает многие элементы советского и имперского наследия с новейшими заимствованиями из опыта либеральных демократий и собственными наработками. В Российской Федерации в качестве формы правления установлена президентская республика,

обладающая по сравнению с традиционными президентскими республиками рядом особенностей. Во-первых, наряду с признаками президентской республики существуют элементы парламентской республики. Во-вторых, налицо дисбаланс между законодательной и президентской властями. Наконец, в-третьих, в ряде ее республик также существует институт президентства⁷⁶.

Наряду с федеративными (конфедеративными) государствами могут быть выделены *унитарные государства с чертами федерализма*, или *квазифедеративные государства* (где значительный объем прав самоуправления принадлежит отдельным районам и регионам, муниципальным образованиям): Бирма, Боливия, Буркина-Фасо, Вануату, Великобритания, Гаити, Дания (в отношении Фарерских островов и Гренландии), Доминиканская Республика, Замбия, Индонезия, Испания, Италия, Кирибати, Китай, Молдова (в отношении Гагаузии и Приднестровья), Нидерланды, Палау, Папуа — Новая Гвинея, Польша, Португалия (в отношении Азорских островов и Мадейры), Сан-Марино, Сан-Томе и Принсипи (самоуправление Принсипи), Сенегал, Соломоновы Острова, Танзания (автономия Занзибара), Тринидад и Тобаго (автономия Тобаго), Тувалу, Украина (особый статус Крыма), Филиппины, Финляндия (в отношении Аландских островов), Франция, Шри-Ланка, Эквадор, Южная Африка.

Таким образом, федеративными (конфедеративными) являются 13 % государств мира, еще 19 % имеют некоторые черты федерализма.

§ 2. Особые формы межгосударственного взаимодействия: империя, уния

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

Термин «империя» довольно многозначен. Обычно им обозначаются:

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

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

⁷⁶ Алексеев С.С. Теория и государство. М., 2004. С. 217.

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

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

4) политико-территориальное образование, совокупность территорий и государств, управляемая на основе единой имперской власти центра⁷⁷.

Последнее и определяет империю как форму государственного устройства.

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

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

Выделяют следующие признаки империи как формы государственного устройства:

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

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

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

⁷⁷ Федерализм: Энцикл. М., 2000. С. 206.

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

Признаками унии являются:

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

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

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

Различают унии личные (персональные) и реальные (органические).

Личная уния подразумевает объединение двух или более государств под властью одного правителя, монарха. Формальное основание личной унии — династические браки, пресечение правящей династии в случае действия определенного порядка престолонаследия (предполагающего приглашение правителя). При этом условия и порядок наследования престола, получения статуса главы государства во входящих в унию государствах могут быть различными.

В силу этого личная уния — довольно нестабильное образование. При различиях в порядке определения личности главы государства рано или поздно возникает ситуация, когда престол одного из них займет лицо, не признаваемое государем по закону другого. В качестве примера можно привести распад унии между Англией и Ганновером в XIX в. (в Ганновере лица женского пола не допускались к наследованию трона).

Реальная уния формализована законодательно, ее единство обусловлено общими традициями управления и правовыми установлениями. В случае наследственного монархического правления наследник трона в одном из государств реальной унии является таковым и в другом. Реальная уния часто скрепляется системой совместно принимаемых государствами — членами унии законов (Австро-Венгрия объединялась на основе не только правления Габсбургов, но и законов, одобренных австрийским и венгерским парламентами), системой договоров между ними.

В настоящее время единственный пример реальной унии — Британское Содружество. Собственно в унию объединены 17 стран, которые можно считать ее «ядром»: Великобритания, Канада, Австралия, Гренада, Новая Зеландия, Сент-Винсент и Гренадины, Ямайка, Антигуа и Барбуда, Багамские Острова, Барбадос, Белиз, Сент-Китс и Невис, Сент-Люсия, Маврикий, Папуа — Новая Гвинея, Соломоновы Острова, Тувалу. Во всех этих странах официальным главой государства является британский монарх.

Интересно, что единство Британской унии обеспечивается единой правовой и политической традицией, а не единой властью формального главы государства, который даже в Великобритании «царствует, но не правит». Постепенно прекращают существование единые органы управления в рамках Содружества (уже упразднено британское министерство по делам Содружества). Государства под властью британской короны абсолютно самостоятельны политически и суверенны, хотя объединение в унию все же имеет для них реальные политические и правовые последствия. Например, правовые и судебные системы стран Содружества весьма схожи, широко распространены заимствования из права Великобритании. Невозможно представить государства Британской унии в состоянии войны друг с другом: военное положение должно быть ратифицировано (хотя бы формально) монархом. Вхождение в унию налагает на государства Британского Содружества и некоторые «моральные» обязательства: в военное время все они автоматически становятся союзниками против общего врага, как было во время Второй мировой войны.

§ 3. Объединение государств

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

Международно-правовой характер такого объединения предполагает соблюдение ряда условий:

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

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

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

Такая обусловленность объединения государств позволяет обнаружить контуры будущего единого государства: создание единых органов власти и управления; принятие едиными руководящими органами управленческих решений, действующих на территории объединения; образование и функционирование общих войсковых формирований, таможенных и пограничных структур; целевые отчисления денежных средств на содержание общих органов и создаваемых подразделений; вынесение принципиального решения о равной защите интересов граждан на территории объединения; введение института гражданства; возможное хождение на всей территории объединения единой валюты.

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

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

Конфедерация не образует единого государства, имея следующие особенности:

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

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

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

4) государствам — членам конфедерации принадлежит право сессии;

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

6) конфедерация строится по нормам не международного, а внутригосударственного права⁷⁸. Нормы международного права (если они при этом используются) являются «внешней оболочкой» внутригосударственных норм. При создании конфедерации не предусматривается учет интересов других «членов международного сообщества», отношения центральных органов конфедерации и входящих в нее государств нельзя однозначно определить только как партнерские, органы конфедерации наделяются властными полномочиями;

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

8) решения конфедеративных органов не подлежат непосредственному исполнению на территориях государств — членов конфедерации: требуется принятие последними собственных решений, подтверждающих приверженность решениям, принятым конфедеративными структурами управления. Тем не менее было бы не вполне правильным отказывать решениям конфедеративных структур управления в обязательности для государств — членов конфедерации. Передавая конфедеративным органам в соответствии с соглашениями правомочия принимать те или иные решения, государство — член конфедерации признает их обязательность для себя. Более того, в рамках конфедерации ее общие органы могут обладать средствами принуждения к реализации своих решений. Такие возможности могут быть предусмотрены учредительными актами конфедерации либо фактически наличествовать;

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

Мировой практике известно и такое объединение государств, как **протекторат**, которое может быть основано на письменных или иных соглашениях. Но если федерация, уния, конфедерация представляют собой такие объединения, которые базируются на принципе

⁷⁸ Евсеенко Т.П., Солопова Н.С. Конфедерация как форма государственного устройства // Федерализм. 2004. № 1. С. 50.

юридического равенства их участников, то протекторат — всегда заведомо неравноправный союз государств, юридическая форма подчинения одного государства другому.

Важно отличать протекторат от сходных явлений — вхождения одного государства в другое, аннексии, оккупации, которые также выражают зависимое состояние одной территории от другой. Вместе с тем отличия между этими понятиями скорее формальные, чем содержательные. Протекторат, например, может повлечь более серьезные ограничения для населения, чем оккупация. Как и оккупация, протекторат может быть результатом вооруженного насилия.

Вхождение в состав государства представляет собой добровольное присоединение к нему, в результате которого другое государство полностью или частично утрачивает свой суверенитет, становится административно-территориальной единицей или субъектом федерации. В отличие от этого участвующие в протекторате государства сохраняют свой суверенитет.

Аннексия есть включение в состав государства дополнительных территорий, обычно совершаемое по результатам войны, а иногда и ненасильственными действиями государства. Аннексия получает признание как юридический факт по нормам национального и, возможно, международного права. Аннексируемая территория является объектом внешнего воздействия, тогда как протекторат представляет собой правоотношения между государствами-субъектами.

Оккупация — это временное насильственное занятие территории одного государства другим, находящимся с ним в состоянии войны. Это переходное состояние, которое может завершиться аннексией, установлением протектората и даже освобождением территории. Протекторат — это постоянное или установленное на заранее определенный срок правовое состояние государства, основанное на договоре, т.е. он устанавливается при наличии формально выраженного согласия государств.

В протекторате участвуют две стороны — государство-протектор и подопечное государство. Причиной учреждения протектората могут быть насильственные действия одного государства в отношении более слабой страны, в результате которых господствующая сторона вынуждает покорившуюся нацию к заключению неравноправного договора, сохраняя, однако, государственность последней. Возможно также установление протектората над страной, которая в силу внутренней нестабильности, малочисленности населения, экономической отсталости и иных обстоятельств не имеет ресурсов для полноценного осуществления всех присущих государству функций. В этом случае государству выгодно принять опеку могущественной державы, которая по мотивам сохранения традиционных межнациональных связей, расширения сферы своего влияния и по другим соображениям соглашается предоставить подопечной стране политические услуги.

Протекторат может представлять собой промежуточное состояние страны в период между ее освобождением от колониальной зависимости и получением полной независимости.

Протектор осуществляет за подопечное государство часть его суверенных прав. Он может потребовать от своего «подзащитного» отказа от содержания собственной армии, самостоятельной внешней политики, законодательной власти и пр.

Территорию зависимой страны иногда используют для размещения вооруженных сил протектора или в качестве «свободного экономического пространства». Это может оказаться выгодным для обеих сторон. Экономическое обособление собственных территорий, создание на них безналоговых финансово-экономических оазисов способны вызвать сопротивление, протесты внутри страны. Но если использовать в качестве «финансового магнита», привлекающего капиталы, территорию иностранного, но контролируемого государства, как сделала Франция по договоренности с Княжеством Монако, подобных осложнений можно избежать.

Прямые и косвенные финансово-экономические выгоды являются одним из факторов образования и существования протектората. Например, передав свою внешнюю политику в ведение Индии, Бутан заключил довольно выгодную сделку, поскольку получил право на финансовые компенсации. Западное Самоа также имеет экономические выгоды от сотрудничества с Новой Зеландией, уступив ей право на свои внешние сношения, за исключением участия в деятельности ООН.

Протектор обязан поддерживать внутреннюю стабильность и внешнюю безопасность, сохранять форму правления зависимого государства (в прошлом они гарантировали власть правящих династий). Подопечные государства пользуются валютной системой протекторов, т.е. у них исчезает необходимость обременять себя созданием и поддержанием собственной валюты. К примеру, Андорра или Лихтенштейн, население которых не превышает 50 тыс. и 30 тыс. чел. соответственно, не могут позволить себе выпуск национальной валюты. Они отказались от своего суверенного права проводить эмиссию денег. Заодно Андорра передала в распоряжение французского президента свою внешнюю политику, а контроль банковской системы и внутренних дел доверила Испании, от имени которой действует Урхельский епископ. В результате возник своего рода сдвоенный протекторат, осуществляемый двумя государствами, которые связаны взаимными обязательствами.

Учреждение протектората предполагает соблюдение прав и интересов обеих участвующих в нем сторон. Гарантии прав зависимой стороны содержатся в самой формуле протектората: сохранение государственности и пополнение недостатка внутренних ресурсов за счет иностранной поддержки. Вероятно, интересы протектора обеспечиваются более надежно. Например, пуэрто-риканский губернатор (глава государства и правительства) не вправе без разрешения гос-

департамента США принимать на своей территории руководителей иностранных государств. Имея в виду практику прежних протекторатов, можно предположить, что протектор способен применить к зависимому государству силовые меры вплоть до вооруженного вмешательства с целью принудить подопечного нарушителя к исполнению принятых им на себя обязательств.

Установление протектората не отменяет и не сокращает суверенитета страны, хотя и ограничивает ее в использовании суверенных прав. В конечном счете зависимая сторона сохраняет право распорядиться своей судьбой по собственному усмотрению. В частности, она может приобрести полную независимость. Право выхода (сецессии) из протектората самоочевидно. Мировая практика содержит многочисленные примеры не только распада, но и относительно мирного, легального расторжения протекторатов. Власти Соединенных Штатов неоднократно подтверждали право Пуэрто-Рико на приобретение статуса независимого, а не «свободно присоединившегося государства».

Можно обоснованно утверждать, что природа протектората включает наличие общего для участвующих в нем сторон гражданства. В отличие от федерации это объединение не создает общего центра, обладающего государственной властью и нуждающегося в упорядочении отношений с лицами, гражданами. Поэтому нет субъекта, с которым лица могли бы вступать в отношения гражданства.

Но хотя общее, союзное гражданство в протекторате отсутствует, правовой статус жителей подопечного государства в некоторых случаях претерпевает изменения. Если по условиям протектората главное государство управляет определенным кругом внутренних дел, выполняет иные функции, связанные с правами и обязанностями человека, юрисдикция протектора распространяется и на граждан подопечной стороны. Возникает политико-правовая связь между государством-протектором и гражданами подопечного государства. Это не гражданство, а правоотношения особого рода. В США оно в свое время определялось как подданство и означало обязанность сохранения лицами, проживающими на подвластной территории, «верности» Соединенным Штатам.

§ 4. Современные формы межгосударственного сотрудничества

Межгосударственное сотрудничество предполагает наличие трех элементов: общие цели государств-партнеров, ожидание ими выгод от сотрудничества, взаимный характер этих выгод. Многие исследователи определяют межгосударственное сотрудничество как ситуацию, когда его акторы (в политологии термины «актор» и «субъект» употребляются как синонимы) регулируют свое поведение в соответ-

ствии с фактическими или ожидаемыми предпочтениями через процесс взаимной координации политик⁷⁹.

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

Особенности развития межгосударственного сотрудничества остаются предметом дискуссии между представителями неолиберализма и неореализма — двух наиболее известных направлений в современной теории международных отношений. Они интересны и специалистам по государственному управлению, которые рассматривают реализацию этого сотрудничества в рамках непосредственной деятельности государственной власти по осуществлению целей государства. В рамках государственного управления создаются государственные организации, в том числе те, которые имеют универсальный комплекс полномочий по распоряжению коллективными ресурсами в рамках межгосударственного сотрудничества.

Спор между представителями неолиберализма и неореализма ведется по нескольким пунктам⁸⁰.

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

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

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

4. Анализируя причины сотрудничества государств, неореалисты опять же выдвигают на первый план проблему военной безопасности, в то время как неолибералы утверждают, что в современном мире ос-

⁷⁹ Keohane R. O. *After Hegemony: Collaboration and Discord in the World Political Economy*. Princeton, 1984. P. 467.

⁸⁰ Lindberg L. *The Political Dynamics of European Economic Integration*. L., 1963.

новой целью государств, участвующих в межгосударственном сотрудничестве, является устойчивый экономический рост.

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

Резюмируя вышеизложенное, можно утверждать, что сегодня в этой сфере многое зависит от соотношения внутренней и внешней политики государств, изменения роли государств в условиях усиливающейся глобализации, их национальных ценностей, интересов и предпочтений. В современном мире государство — уже далеко не единственный и даже не господствующий актор международной сферы: происходит автономизация транснациональных субъектов — этнических, религиозных, профессиональных и иных групп, мультинациональных фирм, представителей диаспор, криминальных сообществ и т.д. Многие из них претендуют на собственную роль как в международной жизни, так и в самом государстве. Если в отношении этих и других субъектов государство все чаще будет идти на уступки, появится опасность разрушения главных принципов, составляющих саму основу его легитимности: суверенитета, территориальности, политического представительства.

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

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

Здесь специалисты в первую очередь выделяют **континуальные межгосударственные союзы**⁸¹. Это **традиционные союзы государств, соединенных между собой государственными границами** (континуум — непрерывное, неразрывное, сплошное) **и складывающихся либо в рамках экспансии доминирующих государств, либо в контексте осознания экономических выгод от добрососедских отношений.**

К примеру, *Европейский союз* — межгосударственное объединение европейских государств, стремящихся легитимизировать свои исторически сложившиеся отношения в форме Конституции Объединенной Европы. Европейский союз — уникальное международное

⁸¹ Маслов О., Прудник А. Новая геополитическая реальность: Сетевые и континуальные межгосударственные союзы [Электрон. ресурс]. Режим доступа: <http://www.polit.nnov.ru/2009/06/27/geowebunions/>.

образование, которое сочетает признаки международной организации и государства, однако формально не является ни тем, ни другим. Союз европейских государств, подписавших Договор о Европейском союзе (Маастрихтский договор), не является субъектом международного публичного права, однако имеет полномочия на участие в международных отношениях и играет в них большую роль.

Каждая из 27 стран ЕС проводит выборы в общий парламент по собственным законам, причем сама же и контролирует эти наднациональные выборы. Общего контрольного выборного органа в ЕС нет, хотя созданы институты по наблюдению за чужими выборами. В результате столь масштабного законодательного плюрализма в одних странах выборы — дело обязательное (по закону неявка грозит денежным штрафом), в других — добровольное. Даты выборов тоже разные. По результатам выборов формируется парламент и Европейская комиссия («правительство» ЕС), которые определяют будущее Союза.

Организационная структура ЕС выглядит следующим образом⁸².

1. Высший политический орган ЕС — Европейский совет — состоит из глав государств и правительств стран-членов и их заместителей — министров иностранных дел. Членом Европейского совета является также председатель Еврокомиссии. Совет определяет основные стратегические направления развития ЕС. Выработка генеральной линии политической интеграции — его основная миссия. Наряду с Советом Министров Европейский совет наделен политической функцией, заключающейся в изменении основополагающих договоров европейской интеграции. Его заседания проходят не реже двух раз в год — либо в Брюсселе, либо в председательствующем государстве под председательством представителя государства-члена, возглавляющего в данное время Совет. Заседания длятся два дня.

Решения Совета обязательны для поддержавших их государств.

Европейский совет следует отличать от Совета ЕС и Совета Европы. Европейский совет формально не входит в структуру институтов Европейского союза. В его рамках осуществляется так называемое церемониальное руководство, когда присутствие политиков самого высокого уровня придает принятому решению одновременно и значимость, и высокую легитимность.

2. Европейская комиссия — высший орган исполнительной власти Европейского союза. Она состоит из 27 чел. — по одному от каждого государства-члена. При исполнении своих полномочий они независимы, действуют только в интересах ЕС, не вправе заниматься какой-либо другой деятельностью. Государства-члены не вправе влиять на членов Еврокомиссии.

Еврокомиссия формируется каждые 5 лет следующим образом. Совет ЕС на уровне глав государств и (или) правительств предлагает

⁸² <http://ru.wikipedia.org/wiki/EU>.

кандидатуру председателя Еврокомиссии, которая утверждается Европарламентом. Далее Совет ЕС совместно с кандидатом в председатели Комиссии формирует предполагаемый состав Еврокомиссии с учетом пожеланий государств-членов. Состав «кабинета» должен быть одобрен Европарламентом и окончательно утвержден Советом ЕС. Каждый член Комиссии отвечает за определенную сферу политики ЕС и возглавляет соответствующее подразделение (так называемый Генеральный директорат).

Комиссия играет главную роль в обеспечении повседневной деятельности ЕС, направленной на выполнение основополагающих договоров. Она выступает с законодательными инициативами, а после утверждения контролирует их претворение в жизнь. В случае нарушения законодательства ЕС Комиссия имеет право прибегнуть к санкциям, в том числе обратиться в Европейский Суд. Комиссия обладает значительными автономными правами в различных областях политики, в том числе аграрной, торговой, конкурентной, транспортной, региональной и т.д. Она имеет исполнительный аппарат, а также управляет бюджетом и различными фондами и программами Европейского союза (такими, как программа «TASIS»).

Основными рабочими языками Комиссии являются английский, французский и немецкий. Ее штаб-квартира находится в Брюсселе.

3. Совет Европейского союза, или, неофициально, Совет Министров, наделен рядом функций как исполнительной, так и законодательной власти, а потому нередко рассматривается как ключевой институт в процессе принятия решений на уровне ЕС, призванный уравновесить Европейскую комиссию. Однако компетенции этих органов четко разделены. Если Европейская комиссия выполняет в большей степени административные функции, то Совет Министров осуществляет политическое лидерство. Совет играет ключевую роль в тех областях европейской интеграции, где принятие решений происходит на межправительственном уровне. Под эгидой Совета действуют многочисленные рабочие группы по конкретным вопросам. Их задача — готовить решения Совета и контролировать Еврокомиссию в случае, если ей делегированы определенные полномочия Совета.

Существует тенденция к селективному делегированию полномочий от национальных государств (напрямую или через Совет Министров) к Еврокомиссии.

4. Европейский парламент — это собрание из 732 депутатов (в редакции Ниццкого договора), напрямую избираемых гражданами государств — членов ЕС сроком на 5 лет. Председатель Европарламента избирается на 2,5 года. Члены его объединяются не по национальному признаку, а в соответствии с политической ориентацией.

Основная роль Европарламента — утверждение бюджета ЕС. Кроме того, практически любое решение Совета ЕС требует либо одобрения Парламента, либо по крайней мере запроса его мнения.

Парламент контролирует работу Комиссии и обладает правом ее роспуска (которым, впрочем, он никогда не пользовался).

Одобрение Парламента требуется и при принятии в Союз новых членов, а также при заключении соглашений об ассоциированном членстве и торговых договоренностей с третьими странами.

5. Европейский Суд (официальное название — Суд Европейских сообществ) проводит свои заседания в Люксембурге и является судебным органом ЕС высшей инстанции.

Суд регулирует разногласия между государствами-членами; между государствами-членами и самим Европейским союзом; между институтами ЕС; между ЕС и физическими либо юридическими лицами, включая сотрудников его органов (для этой функции недавно был создан Трибунал гражданской службы). Суд дает заключения по международным соглашениям; он также выносит предварительные (преюдициальные) постановления по запросам национальных судов о толковании учредительных договоров и нормативных правовых актов ЕС. Решения Суда обязательны для исполнения на территории ЕС. По общему правилу юрисдикция Суда распространяется на сферы компетенции ЕС.

В соответствии с Маастрихтским договором Суду предоставлено право налагать штрафы на государства-члены, не выполняющие его постановления.

Суд состоит из 27 судей (по одному от каждого из государств-членов) и 8 генеральных адвокатов. Они назначаются на шестилетний срок, который может быть продлен. Каждые 3 года обновляется половина состава судей. Суд ЕС следует отличать от Европейского суда по правам человека.

6. Палата аудиторов создана в 1975 г. для аудиторской проверки бюджета ЕС и его учреждений. Палата состоит из представителей государств-членов (по одному от каждого государства). Они назначаются Советом единогласным решением на шестилетний срок и полностью независимы в исполнении своих обязанностей.

Палата аудиторов выполняет следующие функции:

- 1) проверяет отчеты о доходах и расходах ЕС и всех его институтов и органов, имеющих доступ к фондам ЕС;
- 2) следит за качеством управления финансами;
- 3) после завершения каждого финансового года составляет доклад о своей работе, а также представляет Европарламенту и Совету заключения или замечания по отдельным вопросам;
- 4) помогает Европарламенту контролировать исполнение бюджета ЕС.

Штаб-квартира — Люксембург.

7. По инициативе Европейского союза в 1998 г. был образован Европейский Центробанк (ЕЦБ). Кроме того, была основана Европейская система Центральных банков — наднациональный орган финансового регулирования, который объединяет ЕЦБ и национальные

центральные банки всех 27 стран — членов Евросоюза. Управление ЕЦБ осуществляется органами управления ЕЦБ.

На базе капитала, представленного странами ЕС, создан Европейский инвестиционный банк, который наделен функциями коммерческого банка, действует на международных финансовых рынках, предоставляет кредиты государственным структурам стран-членов.

8. Экономический и социальный комитет — консультативный орган ЕС. Состоит из 344 членов, называемых советниками. Консультирует Совет и Комиссию по вопросам социально-экономической политики ЕС. Представляет различные сферы экономики и социальные группы (работодателей, лиц наемного труда и свободных профессий, занятых в промышленности, сельском хозяйстве, сфере обслуживания, а также представителей общественных организаций).

9. Комитет регионов — консультативный орган, обеспечивающий представительство региональных и местных администраций в работе ЕС. Консультирует Совет и Комиссию и дает заключения по всем вопросам, затрагивающим интересы регионов.

10. Институт Европейского омбудсмана занимается жалобами граждан по поводу плохого управления какого-либо института или органа ЕС. Решения этого органа не носят обязательного характера, но имеют значительное общественное и политическое влияние.

11. Специализированные агентства и органы (15) — по существу европейский мониторинг — Центр по борьбе с расизмом и ксенофобией, Европол, Евроюст и т.д.

Важнейшей особенностью Евросоюза, отличающей его от других форм межгосударственного сотрудничества, является наличие у него собственного права, которое непосредственно регулирует отношения не только государств-членов, но и их граждан и юридических лиц.

Право ЕС подразделяется на первичное, вторичное и третичное (решения Суда Европейских сообществ). Первичное право — учредительные договоры ЕС; договоры, вносящие в них изменения (ревизионные договоры); договоры о вступлении новых государств-членов. Вторичное право — акты, издаваемые органами ЕС. Решения Суда ЕС и других судебных органов Союза широко используются в качестве прецедентного права.

Право ЕС обладает прямым действием на территории стран ЕС и приоритетом по отношению к национальному законодательству государств.

По другим основаниям право ЕС подразделяется на институциональное (нормы, регламентирующие порядок создания и функционирования институтов и органов ЕС) и материальное (нормы, регулирующие процесс реализации целей ЕС и Европейских сообществ). Материальное право ЕС, как и право отдельных стран, имеет отрасли: таможенное, экологическое, транспортное, налоговое право и др. С учетом структуры Союза («три опоры») в праве ЕС выделяют также право Европейских сообществ, Шенгенское право и др.

Строительство Евросоюза как возможного будущего единого государства представляет собой уникальный в мировой истории эксперимент, который окажет существенное влияние на дальнейшее развитие цивилизации в целом.

Евросоюз в настоящее время обладает крупнейшей в мире экономикой, своей валютой, третьим по численности населением, мощными вооруженными силами.

Вместе с тем в Евросоюзе присутствует целый ряд противоречий. В первую очередь это расхождения между интересами ЕС в целом и интересами стран-членов. В частности, это проявляется в несоответствии демократическому внутреннему устройству последних бюрократического характера надгосударственных структур ЕС, которые получают все большую власть, хотя, по сути, никем не избирались. Это становится главной причиной провалов общеевропейских документов на референдумах в западно-европейских странах (Франции, Голландии, Ирландии). Их граждане предпочитают демократию бюрократии, ценят свой государственный суверенитет и высокий уровень жизни. Они не видят оснований отказываться от своих демократических ценностей в пользу наднациональных органов управления.

Существуют определенные противоречия относительно идеи Евросоюза о быстром расширении на восток.

Разница потенциалов стран — членов ЕС, их политических, исторических и культурных традиций мешает формированию политики Евросоюза, особенно внешней и оборонной, позволяет внешним силам играть на межстрановых противоречиях. Тем не менее процесс строительства той же общеевропейской армии продолжается, а общее сокращение европейских вооруженных сил неизбежно поставит вопрос о дальнейшем существовании НАТО.

Другой пример континуального межгосударственного союза — *Шанхайская организация сотрудничества (ШОС)*, которая была создана 15 июня 2001 г. на встрече в Шанхае глав шести государств — Республики Казахстан, Китайской Народной Республики, Кыргызской Республики, Российской Федерации, Республики Таджикистан и Республики Узбекистан. Ее основными учредительными актами являются Декларация о создании Шанхайской организации сотрудничества и принятая 7 июня 2002 г. в Санкт-Петербурге Хартия Шанхайской организации сотрудничества⁸³.

Основными целями Шанхайской организации сотрудничества являются:

- 1) развитие многопрофильного сотрудничества в целях поддержания мира, безопасности и стабильности в регионе;
- 2) совместное противодействие терроризму, сепаратизму и экстремизму, борьба с незаконным оборотом наркотиков и оружия, дру-

⁸³ Бюл. междунар. договоров. 2007. № 1.

гими видами транснациональной преступной деятельности, а также незаконной миграции;

3) содействие обеспечению прав и свобод человека в соответствии с международными обязательствами государств-членов;

4) взаимодействие в предотвращении международных конфликтов и их мирном урегулировании.

При этом государства — участники ШОС обязались твердо придерживаться целей и принципов Устава Организации Объединенных Наций. В Хартии ШОС существенное место уделено таким направлениям сотрудничества, как совершенствование транзитного потенциала государств, обеспечение рационального природопользования, включая использование водных ресурсов в регионе, осуществление совместных специальных природоохранных программ и проектов, оказание взаимной помощи в предупреждении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и ликвидации их последствий. В июне 2005 г. в г. Астане было подписано Соглашение о взаимодействии при оказании помощи в ликвидации чрезвычайных ситуаций.

В Декларации о создании Шанхайской региональной организации сотрудничества сказано, что Организация считает одним из главных приоритетов региональную безопасность и предпринимает все необходимые усилия для ее обеспечения. В связи с этим намечены перспективы тесного взаимодействия в целях реализации Шанхайской конвенции о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом, а также обеспечения деятельности учрежденной Региональной антитеррористической структуры ШОС.

ШОС открыта для государств региона, поэтому другие заинтересованные государства или международные организации могут получить статус партнера по диалогу или наблюдателя. В настоящее время статусом наблюдателей обладают Монголия, Индия, Пакистан, Иран.

ШОС имеет собственный бюджет, который формируется и исполняется в соответствии со специальным соглашением. Установлены размеры ежегодных долевых взносов государств в этот бюджет.

В рамках ШОС действуют⁸⁴:

1) Совет глав государств — высший орган, созываемый на очередные заседания один раз в год;

2) Совет глав правительств (премьер-министров), созываемый также один раз в год;

3) Совет министров иностранных дел, в компетенцию которого входит рассмотрение вопросов текущей деятельности Организации, а в случае необходимости — выступления с заявлениями от имени ШОС;

⁸⁴ *Игнатенко Г.В., Лазутин Л.А.* Шанхайская организация сотрудничества: Правовые вопросы сотрудничества в сфере безопасности // Европейско-Азиатский правовой конгресс «Правовая интеграция Европейско-Азиатского региона в условиях глобализации»: Обзорные материалы. Екатеринбург: ИД УрГЮА, 2007.

4) совещания руководителей отраслевых министерств и (или) ведомств;

5) Совет национальных координаторов, назначаемых каждым государством-членом для координации текущей деятельности Организации и управления ею;

6) Региональная антитеррористическая структура, являющаяся постоянно действующим органом ШОС.

Секретариат — постоянно действующий административный орган ШОС, возглавляемый Исполнительным секретарем, который утверждается Советом глав государств сроком на 3 года на ротационной основе. Должностные лица Секретариата нанимаются из числа граждан государств-членов на квотной основе. При исполнении служебных обязанностей Исполнительный секретарь, его заместители и другие должностные лица Секретариата не должны запрашивать или получать указания от какого бы то ни было государства-члена и (или) правительства, организаций или частных лиц. Они должны воздерживаться от любых действий, которые могли бы отразиться на их положении как международных должностных лиц, ответственных только перед ШОС.

Место расположения Секретариата — г. Пекин. Государства-члены назначают своих постоянных представителей при Секретариате ШОС, которые входят в состав дипломатического персонала посольств государств-членов в Пекине.

Решения в органах ШОС принимаются путем согласования без проведения голосования и считаются принятыми, если ни одно из государств-членов не возразило против них (консенсус).

Решения органов исполняются государствами-членами в соответствии с процедурами, определяемыми их национальным законодательством. Контроль за выполнением обязательств и решений осуществляется органами ШОС в пределах их компетенции.

В рамках ШОС создана Региональная антитеррористическая структура (РАТС) — постоянно действующий орган ШОС, предназначенный для содействия координации и взаимодействию компетентных органов сторон в борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом. Ее штаб-квартира располагается в г. Бишкеке.

Финансируется деятельность РАТС из средств бюджета ШОС.

Таким образом, очевидно, что влияние континуальных межгосударственных союзов со временем будет только возрастать.

Второй вид межгосударственных коалиций исследователи называют **сетевым**⁸⁵. Государства объединяются в них на условиях кооперации и взаимных гарантий. Первоначально у таких объединений преобладают экономические интересы, но со временем будут появляться и политические формы сотрудничества.

⁸⁵ Маслов О., Прудник А. Новая геополитическая реальность: Сетевые и континуальные межгосударственные союзы

К числу подобных сетевых объединений можно отнести *Европейское экономическое сообщество (ЕврАзЭС)*, а также (с большой долей условности) энергетический межгосударственный союз между Китаем и Венесуэлой, строительство дублера Панамского канала через Никарагуа, российские проекты в сфере энергетики «Северный поток» и «Южный поток», возможный по результатам мирового финансового кризиса валютный союз, организацию «Форум сотрудничества Китай — арабские страны», организацию «Форум китайско-африканского сотрудничества». Процесс формирования сетевых межгосударственных коалиций продолжается, и для преобладающего числа стран он весьма перспективен и выгоден.

§ 5. Административно-территориальное деление

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

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

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

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

Рассмотрим системы АТД некоторых государств.

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

Система государственного управления Франции включает в себя:

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

Франция имеет трехуровневую систему организации власти на местах: коммуна, департамент, регион — и одновременно пятиуровневое административно-территориальное деление: коммуна, кантон, округ, департамент, регион (рис. 1).



Рис. 1. Административно-территориальное деление Франции

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

Административно-территориальная структура **Федеративной Республики Германии** относительно проста и включает в себя четыре внутригосударственных территориальных звена: земля (субъект федерации), правительственный округ, административный район (округ, уезд), община. Существуют и союзы общин для совместного выполнения отдельных задач (рис. 2).

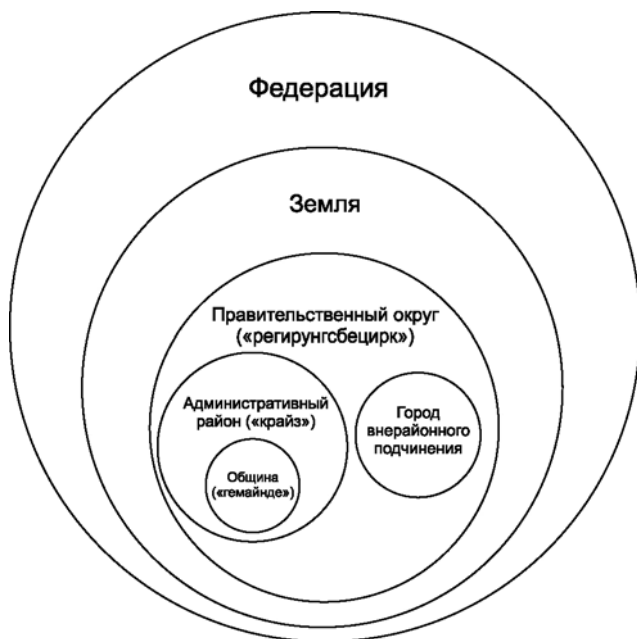


Рис. 2. Административно-территориальное деление ФРГ

Скандинавские страны являются классическим воплощением в жизнь тезиса, что небольшие государства с монолитной национальной культурой должны, скорее всего, обладать простым административно-территориальным делением (рис. 3).

На уровне губернии существуют структуры управления двух типов: органы и учреждения местного самоуправления и территориальные представители центральных органов власти (такowymi фактически являются губернаторы). Кроме того, некоторые датские территории обладают правами автономий (Фарерские острова, Гренландия).

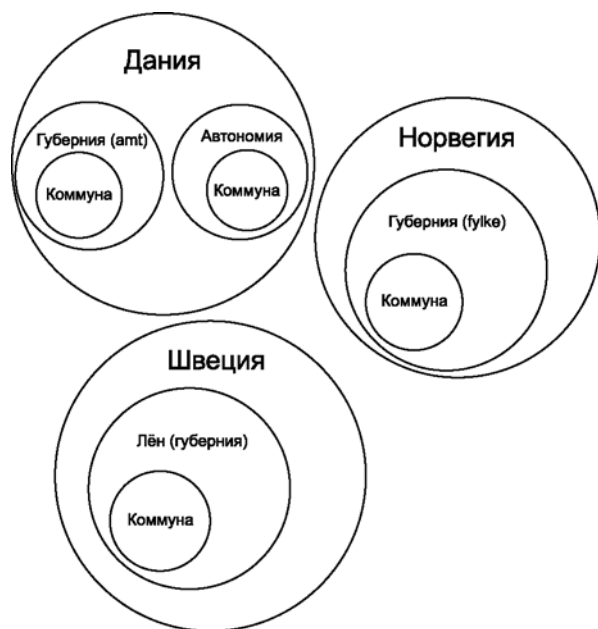


Рис. 3. Административно-территориальное деление в Скандинавских странах

Административно-территориальная структура **Соединенных Штатов Америки** достаточно сложна и изобилует всевозможными особенностями. Однако все богатство разновидностей административно-территориальных образований проявляется в основном на уровне местного самоуправления, так как право на местное самоуправление традиционно рассматривается в США в качестве естественного, неотъемлемого права местных сообществ (рис. 4).

Более «высокие» уровни административно-территориального деления структурированы достаточно однообразно: вся территория США разделена на территории штатов, которые, в свою очередь, за исключением Коннектикута и Род-Айленда, поделены на графства (в Луизиане — округа, на Аляске — «бороу»). В стране насчитывается свыше 3 тыс. графств.

В 20 штатах графства подразделяются на тауншипы и приравненные к ним тауны. Графства и тауншипы охватывают в основном сельские территории, хотя часть находящихся на их территориях образований отнесена к городскому типу. Особо стоит выделить городские поселения, имеющие статус муниципальных корпораций (city, borough, village). В них проживает около двух третей населения страны.

Значительную роль в административно-территориальной структуре США играют специальные округа, создаваемые по функциональному принципу для управления определенными отраслями общест-

венной жизни на конкретной территории. Особо стоит выделить административный (столичный) округ Колумбия.

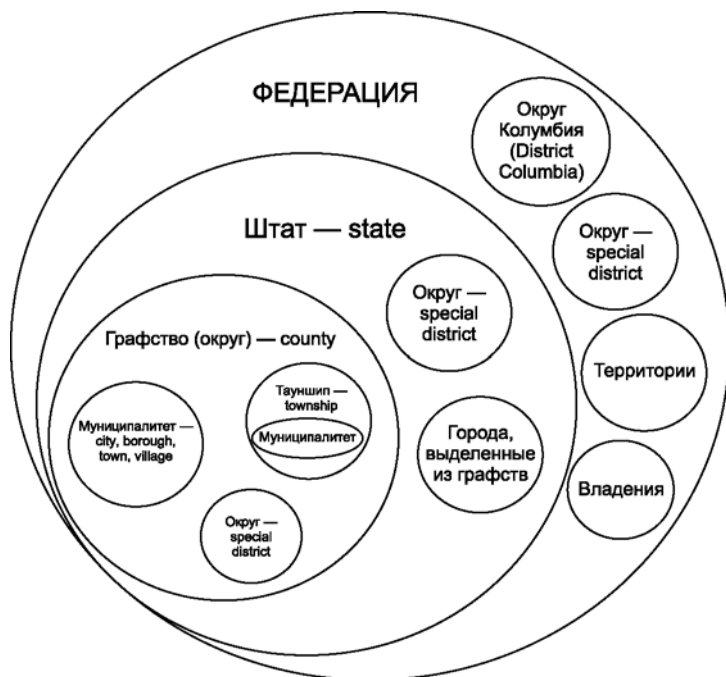


Рис. 4. Административно-территориальное деление США

Территории крупных городских агломераций также имеют весьма сложную административно-территориальную структуру, что опять же является следствием развитости в США местного самоуправления. Кроме того, США могут содержать в своем составе территории (такими были Аляска и Гавайи), специфические ассоциированные территории («владения»), не обладающие статусом штатов, но находящиеся на пути к этому либо наделенные особым статусом по тем или иным причинам (Виргинские острова, Гуам — «заморские владения»).

Базовая схема АДТ *Китайской Народной Республики* имеет четыре внутренних уровня: провинции, автономные районы и четыре города центрального подчинения (Пекин, Шанхай, Тяньцзинь и Чунцин); округа (в том числе 36 автономных национальных округов вместе с семью аймаками, которые населены монголами); уезды (из них более 60 выделены по национальному признаку); волости.

Далее следуют непосредственно находящиеся на территории волостей поселки, села, деревни, которые являются скорее единицами не административно-территориального, а «поселенческого» деления территории.



Рис. 5. Административно-территориальное деление КНР

Кроме того, существуют «городские территории»: города (в основном крупные) с прилегающими к ним главным образом сельскими территориями. Эти образования формируются обычно исходя из потребностей социально-экономического развития именно прилегающих к городам районов (рис. 5).



Рис. 6. Административно-территориальное деление Японии

Административно-территориальная структура территории **Япо-нии** включает в себя территориальные единицы двух типов: территории, органы управления которыми обладают общей компетенцией, и территории специальной юрисдикции. Первые делятся на единицы высшего и низшего уровня. Единицы высшего уровня — 47 префектур, относящихся к четырем категориям: «то» (Токио), «до» (о. Хоккайдо), «фу» (Киото и Осака) и «кен» (остальные префектуры). Разница в их статусах незначительна. Единицы низшего уровня — города («си»), поселки («мати») и общины («мура»). В префектуре Токио существует 23 «специальных района», приравненных по статусу к городам (рис. 6).

В большинстве государств обычно используется четырехзвенная структура АД: страна в целом; область (регион); район (округ); община (муниципалитет).

Возможна территориальная структура и с большим, и с меньшим количеством звеньев — это зависит от обширности территории страны. Однако следует учитывать, что увеличение числа звеньев АД может повлечь за собой снижение связности и управляемости самой системы публичного управления.

Существуют государства, в которых административно-территориальное деление отсутствует, например Княжество Монако, хотя в административном отношении оно разделяется на четыре коммуны (quartiers): Монако, Монте-Карло, Ла-Кондамин, Фонвьей.

§ 6. Разделение функций по уровням публичной власти и управления в унитарном государстве

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

Централизация власти в унитарном государстве может быть значительным преимуществом при решении наиболее сложных проблем страны. В унитарных системах центральное правительство распоряжается экономическими ресурсами и координирует, планирует процесс их развития. Широкие возможности в области налогообложения делают задачу финансирования социальных программ значительно более решаемой. По этой причине некоторые федеративные госу-

дарства в последние годы стали более централизованными в аспекте принятия решений правительства, а центральные администрации предлагают национальные политические и социальные программы. Это свидетельствует о принципиально новой тенденции: идет эволюция унитарных государств в сторону федерализма, в то время как федеративные системы движутся в унитарном направлении.

Унитарное государство управляется из центра, который является единым по отношению к территориям, даже если внутренне дифференцирован. Территориальные сообщества с их органами власти не только не имеют собственной государственности и собственного законодательства, — они не могут также участвовать в законодательной или судебной деятельности центра. Деятельность территориальных органов власти и управления по существу сводится к исполнению, в рамках которого возможна разная степень самостоятельности.

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

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

В то же время иногда местные органы управления в унитарном государстве обладают значительной самостоятельностью. По степени их зависимости от центральных органов унитарное государственное устройство может быть централизованным и децентрализованным: в первом случае главами местных органов государственной власти являются назначаемые из центра чиновники, во втором — местные органы государственной власти избираются населением и пользуются значительной самостоятельностью в принятии управлен-

ческих решений. Так, в Финляндии местное самоуправление (ляни) возглавляется губернатором, который назначается президентом, а в Японии местное самоуправление практически не зависит от центральных органов. В префектурах управление осуществляют выборные префектурные собрания. Подобные собрания имеются в городах, поселках и деревнях. Выборными являются также главные должностные лица органов самоуправления: в префектурах — губернаторы, в городах — мэры, в поселках и деревнях — старосты.

Существуют и смешанные системы местного государственного устройства, имеющие признаки и централизации, и децентрализации. Примером может служить Турецкая Республика. Местное самоуправление в основных административно-территориальных единицах (илах) в Турции осуществляют представители центральной власти (вали), но есть также выборные Генеральные советы и их исполнительные органы — энджомены. В городах и окружных населенных пунктах избираются муниципальные советы, в селах — советы старейшин и старосты, которые одновременно являются представителями ила.

Местные органы управления действуют на основе закрепленной за ними компетенции, т.е. полномочий и предметов ведения. Характеристика компетенции органов местного управления охватывает: 1) способ определения компетенции; 2) соотношение собственных и делегированных, обязательных и факультативных компетенций; 3) содержание компетенции и способы ее осуществления.

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

Например, англосаксонское право исходит из принципа суверенитета парламента; другие органы публичной власти получают нормативные полномочия в силу делегирования. Этот подход применим и к местным органам управления: в англосаксонских странах действует позитивное регулирование компетенции местных органов власти. Их действия правомочны только в случае, если они непосредственно указаны в законе, — тогда местные власти действуют *intra vires*, в рамках полномочий. Любое действие, право на которое в тексте закона не закреплено, автоматически считается действием *ultra vires*, вне полномочий. Но как ни парадоксально, позитивное регулирование может сочетаться с признанием общей компетенции местных органов власти в вопросах местного значения. Так, в конце 1990-х гг. принцип общей компетенции выборных местных органов был признан ирландским законодателем в связи с подписанием Европейской хартии местного самоуправления. Вместе с тем позитивное регулирование сохраняется: общая компетенция является скорее потенциальной, чем реально существующей в рамках позитивного права.

В странах континентальной Европы и государствах, заимствовавших континентальную правовую систему, принцип общей компетенции получает непосредственное подтверждение на уровне наибо-

лее общих норм права. В этих странах компетенция местных органов определяется через негативное регулирование: местные власти могут предпринимать любые действия, не запрещенные законом и не входящие в сферу компетенции других органов власти.

Поскольку в большинстве случаев распределение компетенций осуществляется при участии и под контролем государства, постольку государство, обладая суверенитетом, является верховным гарантом реализации публичной власти на своей территории и обязывает органы самоуправления корректно выполнять определенный минимум компетенций. Речь идет, таким образом, об обязательных компетенциях. Самоуправляющиеся сообщества не имеют права отказываться от выполнения этих компетенций, кроме специально оговоренных законом случаев, когда из-за очевидной неспособности органов самоуправления справиться с какими-то задачами отдельные компетенции могут быть переданы другому уровню самоуправления или государству. Кроме того, государство в большинстве стран устанавливает обязательный минимум расходов. Этот минимум может регулироваться законодательным, административным или финансовым путем — через государственные субсидии и дотации. Невыполнение местными органами обязательных компетенций может послужить основанием для судебного разбирательства или досрочного прекращения их деятельности.

Компетенции, не входящие в число обязательных, считаются факультативными, они могут исполняться или не исполняться органами самоуправления в зависимости от ситуации и потребностей населения. Только в этой сфере принцип общей компетенции применяется полностью — с учетом сделанных выше оговорок и при условии, что в распоряжении органов самоуправления остаются средства после реализации обязательных компетенций.

Таким образом, в каждой стране наряду со сферой действия формального принципа общей компетенции (напомним, что англосаксонская традиция трактует его весьма сдержанно или не признает совсем) существует сфера фактически выполняемых компетенций. Ее содержание может значительно варьироваться из-за разграничения компетенций не только между разными уровнями власти, но и между сообществами одного уровня ввиду разницы их финансовых и организационных возможностей.

В Европейской хартии местного самоуправления закреплено, что органы местного самоуправления имеют право на собственные финансовые средства, которыми они могут свободно распоряжаться, которые должны быть соразмерны их компетенциям и по меньшей мере часть которых должна обеспечиваться налоговыми поступлениями. В современных западных странах органы местного самоуправления имеют собственные бюджеты, создаваемые и расходующие ими самостоятельно. Право местных сообществ на самостоя-

тельное формирование и расходование бюджетов закреплено в конституциях государств либо законах.

Несмотря на большое количество различий, местные бюджеты в западных странах имеют общие черты.

Во-первых, они формируются на основе одних и тех же источников доходов. Это:

1) местные налоги и сборы (собственные и переданные местным сообществам органами государственной власти);

2) государственные трансферты (дотации, субвенции и т.д.);

3) займы (в большинстве западных государств муниципальные займы строго контролируются; часто необходимо специальное разрешение органов государственной власти для того, чтобы прибегнуть к займу);

4) доходы от собственной деятельности преимущественно некоммерческого характера (в некоторых государствах, например в Швеции, местным сообществам запрещено получать доходы от собственной деятельности);

5) доходы от использования муниципальной собственности.

Во-вторых, расходование бюджета подчинено принципу выполнения обязательных компетенций и осуществляется через установление минимальных государственных стандартов, защищенных бюджетных статей и т.д.

Что касается структуры доходов, то лишь в немногих странах налоговые поступления достигают 50 % от общего объема доходов и только в ряде муниципалитетов США и субъектов иных федераций они могут составлять 80–90 % бюджетных поступлений. Почти повсеместно органы самоуправления не имеют права произвольно вводить новые налоги: перечень теоретически возможных налогов устанавливается государством, которое и фиксирует базы налогообложения по каждому налогу (в федеративных государствах этим могут заниматься субъекты федерации). Местным властям, таким образом, остается лишь право не вводить некоторые теоретически возможные налоги и устанавливать ставки налогообложения. В ряде стран, особенно континентальной Европы, государство устанавливает также верхнюю и нижнюю границы ставок налогов. Тем не менее даже внутри одного государства варианты налогообложения на отдельных территориях могут существенно различаться — прежде всего за счет того, что налоговое бремя на каждой территории складывается из налогов территориальных сообществ разных уровней и их объединений.

Самостоятельностью региональные и поселенческие территориальные коллективы обладают в решении так называемых вопросов местного значения. Как правило, это общее управление и муниципальные нормы, управление муниципальной собственностью, обще-

ственный транспорт, противопожарная служба, муниципальное планирование и др.⁸⁶

Некоторые из этих вопросов могут относиться к сфере совместного ведения нижнего (муниципального поселенческого) и следующего (районного и (или) регионального, областного) уровней управления. Это прежде всего вопросы межпоселенческого значения — снабжение теплом, водой, электроэнергией, частично образование, здравоохранение и т.д.

Местное самоуправление может быть многоуровневым, т.е. структуры, занимающиеся вопросами местного значения и формируемые самостоятельно населением данной территории, могут существовать и на уровне непосредственно поселения, и на уровне района, региона. Например, такова организационная структура местного самоуправления в Скандинавских странах.

По существу, в унитарных государствах налицо широкое распространение регионального уровня управления. Исходя из понимания региона как составной части общества в целом (а не только как его географического пространства или хозяйства), неразрывного единства экономики и политики управляющих и управляемых систем, правомерно рассматривать в качестве регионов такие территориальные образования, которые представляют собой целостные природно-географические и социально-экономические системы со своими органами власти и управления⁸⁷. Это особенно проявляется в унитарных государствах, где имеются территории с особым статусом, которые обычно существуют в форме государственных территориальных автономий.

Территориальная автономия — особый политико-правовой статус части страны, подразумевающий право региональных (местных) властей на самостоятельное осуществление властных и управленческих функций на основе конституционных принципов государственного политико-территориального устройства.

Как правило, статус территориальной автономии предоставляется в первую очередь тем частям государства, которые географически и экономически относительно обособлены от остальной территории страны (например, бывшие колонии в рамках трансформирующихся колониальных империй). Но это не единственная основа формирования автономии. В связи с этим выделяют такую ее разновидность, как национально-территориальная автономия.

Национально-территориальная автономия — разновидность государственной территориальной автономии, пре-

⁸⁶ Относительно полный перечень функций, которые связаны с решением вопросов местного значения в европейских странах, см.: *Гладышев А.Г., Иванов В.Н., Савченко Е.С. и др.* Муниципальное управление: Учеб. пособие для вузов / Под общ. ред. В.Н. Иванова, В.И. Патрушева. М., 2002. С. 153–155.

⁸⁷ *Сторгунов Л.В.* Государственное управление и политика. М.: ОМЕГА-Л, 2002. С. 290.

доставляемой властям территорий на основе критерия компактного и относительно обособленного проживания этнически однородного населения.

Обычно национально-территориальная автономия рассматривается как особая форма национального самоопределения этнических общностей, которые имеют собственные традиции государственности. Название такой автономии, как правило, указывает на этническую группу, составляющую социально-территориальную основу ее образования. В качестве примера можно назвать автономию Шотландии в Великобритании, автономию басков в Испании, автономию индейских провинций в Никарагуа.

Автономия может быть образована и в результате исторических событий и обстоятельств, в силу которых к данной территории не могут быть применены общие для всей страны правила. Например, существующие сегодня в Китае автономии Гонконг (Сянган) и Макао (Аомынь) не являются национальными (в них также живут китайцы), но социально-экономические системы этих территорий, сложившиеся за время обособленного развития, не позволяют рассматривать их иначе без угрозы потери социальной и экономической стабильности.

Различные территориальные автономии характеризуются различными особенностями статуса внутригосударственных автономных образований и объемами правомочий региональных (местных) властей. При этом одно и то же государство может содержать в своем составе различные виды автономий («национальные области» и «исторические области» в Испании).

Выделяют политическую и административную территориальные автономии.

Политическая (государственная, законодательная) автономия предполагает наличие у автономного территориального образования правомочий, близких по содержанию к элементам статуса субъекта федерации или даже самостоятельного государства. Эти правомочия позволяют автономии формировать собственную политику в отношении тех вопросов, которые отнесены к ее ведению, а также осуществлять собственное законодательное регулирование в сфере своей компетенции. В политической автономии создается свой представительный орган (парламент), иногда двухпалатный.

Права политических автономий в различных государствах неодинаковы. Политическая автономия может обладать:

- высокой свободой во внешнеполитической сфере (Фарерские острова и Гренландия в Дании);
- собственным гражданством (Аландские острова в Финляндии);
- собственной правовой системой (Шотландия);
- практически полной самостоятельностью во внутритерриториальных вопросах, оставляя за центром лишь оборону и внешнюю политику (Антильские острова в Нидерландах);

- правом законодательной инициативы в национальном парламенте (Азорские острова и остров Мадейра в Португалии);
- правом представительства в парламенте государства (в британском парламенте за Шотландией зарезервированы места, в датском парламенте в число депутатов включены выборные представители от Фарерских островов и Гренландии).

Статус автономии может устанавливаться конституционно (Италия), а также на основе законов (Дания).

Политическая автономия может иметь свою конституцию (области Италии принимают собственные основные законы-статуты), которая, однако, как и все законы, издаваемые органами власти автономии, не должна противоречить общегосударственному законодательству.

Административная автономия характеризуется не обособленностью региональных и местных властей от центрального правительства, а, скорее, наличием дополнительных по сравнению с «обычными» административно-территориальными образованиями управленческих полномочий.

Число административных автономий меньше, чем политических, и обладают они более скромным набором полномочий, лежащих в основе их самостоятельности. В частности, для административной автономии нехарактерны создание собственного законодательного органа и наличие законодательных полномочий вообще.

Например, в КНР в местах компактного проживания национальных меньшинств создаются национальные автономии, получающие статус автономной области, автономного округа и автономного уезда. Их существование регламентируется Законом о районной национальной автономии 1964 г.; в самих автономных образованиях принимаются положения о них, которые утверждаются затем вышестоящими представительными органами или постоянным комитетом Всекитайского собрания народных представителей.

Органы национальных автономий в Китае:

- 1) осуществляют собственное нормативное регулирование по вопросам, отнесенным к их ведению;
- 2) могут приостанавливать с разрешения вышестоящих органов исполнение актов органов государственной власти вышестоящего уровня в случае их несоответствия местным условиям;
- 3) сообразуясь с государственными планами, самостоятельно разрабатывают экономическую политику и обеспечивают ее реализацию с учетом местных особенностей и потребностей;
- 4) могут участвовать во внешнеэкономических отношениях в соответствии с законами государства;
- 5) занимаются экологическими вопросами;
- 6) обеспечивают рациональное недропользование;
- 7) упорядочивают систему общественных отношений и т.д.

Другими словами, власти автономий КНР выполняют в основном хозяйственные и административные функции, не обладая широкой политической самостоятельностью.

Помимо территориальных выделяют и другие виды автономий, существующих не только в унитарных, но и в федеративных государствах (например, автономные территории в составе субъектов федерации в Индии). Это национально-культурная автономия и «корпоративная» автономия.

Национально-культурная (персональная, культурная) автономия представляет собой право разрозненно проживающих в государстве этнических групп создавать свои объединения, которые занимаются вопросами, имеющими значение для сохранения и развития их культурной, этнической целостности и самобытности, уникальности: вопросами культуры, организации быта, сохранения традиций, воспитания, религии и пр.

С этой целью национально-культурные автономии могут также получать политические права: например, представительство в центральных органах власти (представительство этнических групп в Венгрии), представительство в законодательных органах власти на общегосударственном уровне и (или) уровне субъектов федерации и территорий (представительство англо-индийской общины в Народной палате Индии, резервирование мест в представительных органах власти для коренных и малочисленных народов в автономных округах в России), право создания фактически собственных представительных органов (саамский парламент в Швеции и Норвегии). В России деятельность национально-культурных автономий регулируется соответствующим законом 1996 г. Надо отметить, что национальные автономии создаются только там, где вне этих рамок существование определенного национального коллектива невозможно.

«Корпоративная» автономия — способ существования обособленной социальной группы кастового или цехового типа. Эта общность может обладать, помимо культурных особенностей и специфики организации жизненного уклада, даже собственным языком. Такая форма автономии определена в Индии для зарегистрированных каст, за которыми, кроме прочего, резервируется определенная доля мест в государственном аппарате. Схожий механизм общественного управления был сформирован в рамках системы сословного и цехового представительства в европейских средневековых городах, средневековой России.

Система государственного управления любой из существующих сегодня стран не исключает возможности создания автономий при необходимости учета таким образом региональных (местных) условий, хотя формально подобная возможность может отрицаться. Например, Конституция Болгарии 1991 г. запрещает создание террито-

риальных автономий в стране исходя из достаточности для населения права на местное самоуправление.

Объективное положение органов государственного управления в автономиях достаточно сложно и порой противоречиво. Они в большей или меньшей степени находятся под постоянным контролем центральных органов власти, согласовывая и координируя с ними свои позиции. А поскольку забота о человеке, сфере его деятельности остается приоритетной, то основной акцент в деятельности органов власти и управления в административно-территориальных единицах унитарного государства смещается на решение задач эффективного управления собственностью, человеческими ресурсами, создание условий для развития предпринимательства.

Большинство всех существовавших и ныне существующих государств унитарные. Это объясняется тем, что унитарное государство хорошо управляемо, а унитарная форма достаточно надежно обеспечивает государственное единство.

§ 7. Полномочия центрального и регионального уровней власти в федеративном государстве

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

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

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

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

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

Дуалистический федерализм, предусматривающий строго фиксированное на конституционном уровне разграничение предметов ведения между центральной властью и субъектами федерации,—

наиболее распространенная модель отношений центральной и местной властей, имеющая внутренние варианты.

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

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

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

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

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

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

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

При данном способе регулирования развитие федеративных отношений заключается в постепенном расширении полномочий федерации путем расширительного толкования положений конституционных актов уполномоченными органами (США) или издания законов,

позволяющих осуществлять вмешательство в сферу компетенции субъектов федерации, пользуясь противоречивостью и общими формулировками конституционных норм (Россия). Иногда основа для этого обеспечивается путем добавления слов «и другие» при перечислении федеральных полномочий, в отдельных странах — с помощью доктрины «подразумеваемых полномочий», принимаемой органами конституционного контроля.

2. В конституции устанавливается исключительная компетенция субъектов федерации, в которую федеральные органы не вправе вмешиваться. Это редкий способ разграничения полномочий. Он используется частично в конституциях США, Мексики. В данном случае формулировки имеют обычно негативный характер: федеральным органам запрещается заниматься регулированием тех или иных общественных отношений, которые таким образом отнесены к ведению субъектов федерации.

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

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

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

Но даже в сфере исключительных полномочий субъекта федерации действует примат федеральной конституции. Региональное законодательство должно соответствовать федеральному (например, закону об общих принципах или основах регулирования тех или иных вопросов, отнесенных к ведению субъектов федерации: скажем, За-

кону об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации).

Остаточные полномочия в разных странах распределяются по-разному. Так, если в России они отнесены к исключительному ведению субъектов, то в Индии — к ведению самой федерации.

Что касается комбинации «исключительные полномочия субъектов федерации, а все остальные — полномочия федерации», то такой вариант разграничения полномочий, насколько известно, нигде не используется.

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

Такой способ размежевания полномочий довольно сложен, перечни предметов ведения длинны и ограничены недостаточно четко, поэтому он используется редко.

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

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

Полномочия, принадлежащие федерации или субъектам по одним и тем же предметам ведения, могут различаться по характеру. Например, в Конституции Австрии 1920 г. зафиксировано четыре группы предметов ведения:

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

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

3) вопросы, по которым федерация компетентна устанавливать общие основы законодательства, а земли осуществляют детальное

законодательное регулирование и обладают исполнительными полномочиями;

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

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

Исполнительный федерализм — система сотрудничества и координации органов исполнительной власти федерации и ее субъектов, выражающаяся в широко распространенной практике взаимного согласования действий федеральных и региональных исполнительных властей.

Особенности исполнительного федерализма заключаются в следующем. Во-первых, он наиболее характерен для государств с республиканской парламентской формой правления. Во-вторых, он имеет место в федерациях с высокой самостоятельностью субъектов в администрировании вопросов, отнесенных к их ведению, даже если законодательные полномочия принадлежат федерации. В-третьих, в этих государствах субъекты федерации обычно обладают значительной финансово-экономической самостоятельностью. Среди форм взаимодействия органов исполнительной власти предпочтение отдается различного рода совещаниям и конференциям как глав исполнительной власти, так и глав и сотрудников отдельных министерств и ведомств.

Конституционное регулирование разграничения предметов ведения и полномочий может дополняться законодательным: например, в виде уточнения сферы компетенции, обозначенной конституционно (в РФ — уточнение в п. 2 ст. 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», касающееся полномочий субъектов федерации по предметам совместного ведения федерации и субъектов). При этом реальное распределение полномочий может заметно отличаться от отраженного в конституционном акте.

Часто используется и такой способ, как толкование конституционных норм, которые в ряде «старых» и некоторых «молодых» конституциях сформулированы весьма нечетко (в США, например, толкование Верховным судом конституционных норм, касающихся полномочий федерации, используется как средство расширения компетенционной сферы федерации).

Еще один механизм, дополняющий конституционное разграничение полномочий,— договоры между субъектами федерации и федеральным правительством, в которых может уточняться разграничение полномочий, а в ряде случаев — проводится серьезное их перераспределение по сравнению с конституционной схемой. Широко ис-

пользуются такие договоры в Канаде; до недавнего времени огромное количество договоров и соглашений о разграничении предметов ведения и полномочий действовало в России.

В различных федеративных государствах наблюдается определенное сходство в том, по каким именно предметам ведения полномочия отнесены к компетенции федерации, субъектов федерации или к совместной (конкурирующей) компетенции. Отталкиваясь от содержания фактически принадлежащих субъектам федерации полномочий, ***федеративные государства по уровню централизации (децентрализации) властных и управленческих функций можно классифицировать следующим образом.***

1. *Федерации с низким уровнем властной централизации* (Канада, Германия, Бельгия, Российская Федерация в период с 1992 по 1999 г. — с некоторыми оговорками). Для них помимо «сильного» положения субъектов (фактически государственный статус с большинством атрибутов) характерно невмешательство федерации во внутренние дела субъектов в процессе выполнения возложенных на их власти обязанностей, а также сохранение за региональными властями основных прав на землю и природные ресурсы. В ведении субъектов почти всецело находится целый ряд важных социальных функций, в том числе образование и здравоохранение. Приоритет в выполнении функций, отнесенных к конкурирующей компетенции, как правило, остается за субъектами федерации, которые имеют возможность оказывать значительное влияние на федеральные власти.

2. *Федерации с умеренным уровнем централизации* (США, Швейцария). За федеральным центром сохраняются ключевые позиции в решении проблем общенационального значения, распределении природно-ресурсной земельной собственности. Особая роль отводится институту федерального вмешательства в дела субъектов. В то же время сохраняются все признаки государственности, которые характерны и для федераций, относимых к первой разновидности.

3. *Федерации с высоким уровнем централизации* (Индия, Пакистан, Малайзия, Российская Федерация в настоящее время). Федеральные органы власти наделены гораздо большими конституционными и (или) реальными полномочиями, чем в государствах первых двух групп. Входящие в их состав субъекты фактически лишены атрибутов государственности. Основные законодательные полномочия по регулированию всех важнейших сфер общественной жизни де-юре и (или) де-факто принадлежат федеральному правительству. Обычно это «молодые» федерации.

Перераспределение полномочий и влияния между уровнями власти в федеративном государстве — процесс довольно динамичный, поэтому со временем возможен переход федераций из одной группы в другую.

Поскольку федеральному правительству принадлежит в государстве верховная политическая власть, существуют различные *способы*

*федерального контроля за государственно-управленческой деятельностью субъектов федерации. Различаются ординарные и чрезвычайные способы федерального контроля за деятельностью органов власти и управления на территории субъектов федерации*⁸⁸.

Первые связаны с верховенством федерального законодательства и федеральных властей в определенных сферах общественной жизни, что требует осуществления надзора на всей территории федерации. Иерархия судебных органов и решений, в которой главенствующая роль принадлежит общефедеральным судам и их актам,— тоже одна из форм ординарного федерального контроля. Федерация обычно обладает финансовыми контрольными полномочиями, связанными с существованием систем федеральной финансовой помощи.

Особым образом в федеративном государстве урегулировано чрезвычайное, как правило, прямое вмешательство центрального правительства в осуществление органами власти нижестоящего территориального уровня их полномочий. Институт федерального вмешательства в дела субъектов существует в большинстве современных федераций как гарантия целостности государства и стабильности его социально-политической и экономической системы.

Процедуры и пределы федерального вмешательства в разных странах значительно разнятся: от «мягких» форм в США и Мексике до довольно «жестких», закрепленных в конституционных актах, в ФРГ и Бразилии.

Перечни случаев, в которых федерация наделяется правом вмешиваться в дела своих субъектов, достаточно обширны. В конституциях США, Мексики, ФРГ, Аргентины, Бразилии, Индии, Пакистана, России и других стран названы следующие ситуации:

- 1) вторжение извне;
- 2) интервенция одного субъекта по отношению к другому;
- 3) угроза существующему в государстве порядку управления;
- 4) просьба властей субъекта федерации, если они не в состоянии справиться с возникающими социальными, политическими, экономическими проблемами самостоятельно;
- 5) вопрос сохранения целостности государства;
- 6) внутренняя безопасность федерации и сохранение общественно-государственного порядка;
- 7) правовой контроль (надзор за соблюдением законодательства и вмешательство в случае его несоблюдения);
- 8) наличие признаков финансовой несостоятельности субъекта федерации, необходимость реорганизации государственных финансов;
- 9) разрушение системы государственного управления, конституционно установленных властных инстанций;
- 10) массовая коррупция в органах власти и др.

⁸⁸ Чиркин В.Е. Государствоведение. М.: Юрист, 2000. С. 187.

При этом пределы вмешательства могут варьироваться от согласительных процедур, инициируемых федеральным правительством в спорах между субъектами федерации, и оказания помощи посредством деятельности специализированных федеральных государственных структур (армия, национальная гвардия, МЧС в РФ) до введения прямого президентского правления, приостановления собственного управления субъекта федерации.

Подобные события обычно наблюдаются в периоды глубоких социальных и экономических потрясений. В этом случае субъекты федерации добровольно передают часть своей компетенции центру на определенный период времени.

§ 8. Системная природа федерализма

Федерализм — одна из двух форм территориальной организации государства, предполагающая его сложный, союзный характер. По существу — это весь спектр явлений и отношений, непосредственно связанных с федеративной формой государственного устройства и системой государственного управления. Оправданно называть его сложным социальным феноменом, имеющим системный характер⁸⁹.

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

- 1) наличие совокупности элементов — субъектов федерации;
- 2) объединение элементов в рамках целостной совокупности — государства;
- 3) многообразие связей между элементами как через организующее начало — федеральный центр, так и через взаимодействие субъектов в экономической, социальной, правовой, политической и прочих сферах деятельности;
- 4) устойчивость связей и взаимодействий между элементами в системе.

Устойчивость — признак, по которому можно судить об эффективности системы в целом. Исходя из этого цель развития системы федерализма можно определить как достижение возможно большей устойчивости отношений внутри системы.

Структурно систему федерализма можно представить в виде следующей формулы:

$$S_F = \{M, R, A, T\},$$

где S_F — система федерализма; $M = \{m_j\}$ — совокупность субъектов федерации и особенности их социально-экономического, политико-правового и геополитического положения; $R = \{r_j\}$ — связи между

⁸⁹ Добрынин Н.М. Федерализм: Историко-методологические аспекты. Новосибирск: Наука, 2005. С. 368.

элементами системы: субъектами, федеральным центром, объединениями субъектов (например, федеральными округами, межрегиональными ассоциациями экономического взаимодействия); **А** — политико-административная структура федерации; **Т** — модель федеративных отношений (симметричная федерация; унификация видов субъектов федерации; самодостаточный регион как основа государственного устройства).

Отсутствие любого из указанных параметров позволяет говорить об отсутствии целостной системы федерализма.

Федерализм как система характеризуется диалектическим взаимодействием двух противоположных векторов развития: с *одной стороны*, необходимость сохранения и усиления государственного начала, единства системы предопределяет направленность федерального центра на усиление унитарных тенденций в федеративном государстве, с *другой* — наличие у субъектов федерации самостоятельного политического статуса закономерно вызывает стремление элит этих субъектов к увеличению объема своих прав и полномочий в рамках федерации, т.е. определенную тенденцию к суверенизации, могущую перерасти в сепаратизм.

Эффективная модель федеративных отношений должна примирять обе тенденции, приводить их в гармоническое единство, не допуская ни чрезмерной унитаризации, ни создания основ для роста сепаратистских настроений.

В связи с этим **по различным основаниям выделяют несколько типов федераций:**

- по способу образования — договорные, конституционные;
- в зависимости от процесса формирования — возникающие в результате объединения (ассоциации) или в результате разрыва единства (диссоциации);
- по характеру размежевания предметов ведения — дуалистические и кооперативные;
- характеру концентрации властных полномочий в системе государственного управления — интеграционные (централизованные) и деволюционные (относительно централизованные);
- функциональным особенностям и различиям в статусе субъектов — симметричные, асимметричные, симметричные с элементами асимметрии;
- принципу разделения федерации на субъекты — территориальные, национально-территориальные, комплексно-территориальные.

Модель федеративных отношений играет в государственном механизме роль интегрирующего звена, придавая ему завершенность и целостность, с одной стороны, и развивая остальные параметры системы — с другой. Модель федеративных отношений постулирует фундаментальные основания всей системы федерализма: цель, за-

дачи, критерии выделения элементов системы, оптимальные параметры элементов и связей между ними.

Как любая социально-экономическая система, федерализм формируется на основе единой совокупности принципов, которые можно условно разбить на две основные группы:

1) обеспечивающие устойчивость, целостность и управляемость федерации (системные);

2) создающие условия для равномерного социально-экономического развития федерации (экономические).

Основополагающий принцип федерализма как модели государственного устройства — равенство прав федерации и ее субъектов в рамках предметов их ведения.

Из данного принципа непосредственным образом вытекает как минимум четыре следствия.

1. Федерация и субъекты федерации в равной степени ответственны за осуществляемые ими полномочия, но полномочия каждой стороны охватывают только те сферы, которые не может или не должна брать на себя другая сторона. При этом вектор передачи полномочий по преимуществу должен быть направлен от субъектов к федеральному центру. Недопустимо «указное», директивное перераспределение полномочий в федеративных отношениях.

2. Полноправным субъектом федерации должен и может признаваться субъект, способный реализовать принцип экономической самодостаточности. Регионы, не реализующие этого принципа, не могут быть признаны субъектами федерации, так как не способны к эффективному осуществлению целей и задач субъекта в качестве системообразующего элемента федерации.

3. В федерации должно быть конституировано два уровня государственной собственности: федеральная собственность и собственность субъектов федерации. Федерация и субъекты в соответствии с принципами федерализма на равных правах, но на различных уровнях регулируют отношения собственности. Тесно взаимосвязан с существованием двух уровней собственности и принцип равных прав федерации и субъекта в распоряжении недрами и природными ресурсами, находящимися на территории субъекта. Этот принцип защищает экономические права субъектов от безответственности и неэффективности управления федеральной бюрократии.

4. Равноправие федерации и ее субъектов в рамках предметов их ведения обеспечивается соответствием доходных полномочий сторон их расходной ответственности. При реализации данного принципа государство должно следовать горизонтальной модели построения бюджетных отношений. Это означает прежде всего, что налогооблагаемую базу субъектов федерации должны определять сами субъекты: одновременно с разделением предметов ведения определяются источники доходов бюджетов федерации и ее субъектов, ко-

торые выступают финансовой основой исполнения двумя уровнями государственного управления своих функций.

Из принципа строгого разделения предметов ведения федерации и субъектов федерации следует разделение налогооблагаемых баз федерации и ее субъектов. В налоговом законодательстве должен строго соблюдаться принцип паритетного распоряжения доходами от природных ресурсов и недропользования федерацией и ее субъектами. Это обусловлено тем, что в принципе паритетного использования природных ресурсов отражается ключевая характеристика статуса субъекта — его территориальность.

При рассмотрении федерализма (как и любой системы) условно выделяются статический и динамический аспекты. Традиционно в качестве статической характеристики системы выступает *структура*. В литературе встречаются попытки рассматривать структуру как постоянно изменяющееся явление. Однако даже при эволюционном подходе к ней (а такой подход правилен, поскольку структура, как и любое другое явление, подвержена изменениям) зафиксировать некую структуру можно лишь в определенный момент. Ведь ее изменение неизбежно означает изменение самой системы.

Иначе обстоит дело с *организацией*, характеризующей динамический аспект системы. Хотя и структура, и организация описывают внутреннее строение системы, первая фиксирует некий порядок расположения элементов и их иерархию, а вторая определяет единство, упорядоченность взаимодействий всех элементов, что и обеспечивает целостность системы. Но взаимодействие всегда представляет собой некий процесс, поэтому если его и можно рассматривать по стадиям, то невозможно и бессмысленно пытаться найти в нем статичные моменты.

Устойчивость системы, таким образом, зависит от прочности и устойчивости ее структуры и организации, задающих порядок расположения элементов и упорядоченность их взаимодействий.

Лучшему пониманию природы любых системных явлений служит исследование *интегральных системных качеств, характеризующих сущность целостных образований*⁹⁰.

Организованность определяет сосредоточение действий системы благодаря концентрации ресурсов и фокусированию свойств, что достигается на основе функциональной дополнительности элементов данной системы и позволяет разрешать ее актуальные противоречия.

Организованность системы федерализма раскрывается через управляемость федерации и ее социально-экономическую эффективность. Федерализм обладает должным уровнем организованности только при целостности и интегрированности системы элементов — субъектов федерации.

⁹⁰ Автономов А.С. Правовая онтология политики: К построению системы категорий. М.: Инфограф, 1999.

Целостность — это способность системы сохранять свою качественную специфику в изменяющихся условиях среды.

Целостность системы федерализма обусловливается устойчивостью объединения субъектов федерации в единое государство. Любая федерация должна иметь законодательно закрепленные механизмы обеспечения целостности, например отсутствие у субъектов права на сецессию.

Интегрированность обеспечивает сплоченность частей в целом, при которой свойства частей модифицируются и проявляются как качественно иные, характерные только для целостности и отличные от свойств отдельных элементов. Интегрированность проявляется также в функциональной ориентированности взаимодействия элементов системы на сохранение и развитие ее целостности путем снятия актуальных противоречий системы.

Целостность системы выражается в следующих ее качествах.

Активность — способность системы к самодвижению.

Устойчивость — способность системы противостоять разрушающим воздействиям.

В системе федерализма устойчивость достигается с помощью механизма сдержек и противовесов дезинтегрирующим тенденциям как в политике субъектов, ведущей к сепаратизму, так и в политике федерального центра, стремящегося к унитаризации федеративных отношений.

Связность — наличие и функционирование в системе подсистемы связей между элементами системы и ее ядром (в нашем случае — между федерацией и ее субъектами).

Иерархичность предполагает соподчиненность уровней системы, ее элементов по вертикали. Иерархическое построение систем не только экономично и помехоустойчиво. В принципе это единственно возможный способ построения достаточно сложных систем.

Иерархичность федерализма подразумевает два уровня государственной власти: федеральный и субъектов федерации. Она достигается четким разделением предметов ведения и полномочий между уровнями государственной власти в федеративном государстве.

Инерционность заключается в способности системы сохранять свое состояние и оказывать определенное сопротивление факторам, ведущим к ее изменению. Инерционность проявляется в том, что при любых воздействиях на систему для ее перехода из одного состояния в другое требуется некоторое время, т.е. реакция на воздействие запаздывает. Кроме того, инерционность выражается в появлении снижающих эффективность системы помех в результате организационных возмущений во время перехода системы из одного состояния в другое как результат воздействия определенных сил и сопротивления им.

Необходимо иметь в виду, что любой системе присущи зависящие от уровня ее инерционности объективные пороги величин управ-

ляющих воздействий, превышение которых влечет за собой потерю ее качества, т.е. ее разрушение возникающими при этом инерционными силами. Гарантией устойчивости федеративных отношений является достижение через подсистему сдержек и противовесов такого уровня инерционности системы федерализма, при котором дезинтегрирующие воздействия будут гаситься в рамках законных полномочий и механизмов субъектов федеративных отношений.

Коррелятивность — это закономерная взаимозависимость характеристик целостной системы, которая отличается от иерархичности тем, что дает представление о горизонтальных взаимодействиях внутри системы, т.е. о координации, а не о субординации элементов.

Коррелятивность федерации — способность субъектов федерации к эффективному социально-экономическому взаимодействию друг с другом, координации экономической политики, реализации совместных программ.

Фрактальность — запечатленность в элементах системы свойств, присущих ей как целостности и составляющих ее качественную специфику.

Фрактальность федерализма — это наличие у субъектов федерации (элементов системы) собственных органов государственной власти, реализующих полномочия в рамках своей компетенции.

§ 9. Современные тенденции развития форм государственного устройства в контексте совершенствования систем государственного управления

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

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

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

Региональная политика начала XXI в., которую проводят органы государственной власти, возникла на основе объективных требований развития производительных сил. Ее цель — создание условий для эффективного участия территорий в конкурентной борьбе за рынки сырья и сбыта продукции, расширение сфер приложения капитала.

Основные направления региональной политики в западных государствах формулируются следующим образом:

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

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

3) интеграция всех регионов страны в единый национальный рынок;

4) проектное освоение и модернизация «депрессивных» регионов;

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

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

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

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

В Италии основы развития автономии региональных и местных властей заложены в Конституции 1947 г., где помимо автономного статуса областей закреплены вопросы компетенции, по которым власти областей могут законодательствовать. Постепенно все 20 областей страны получили значительные объемы полномочий, а также возможность участвовать в принятии общегосударственных решений: с 1980 г. функционирует конференция «государство — регионы», соби-

⁹¹ *Циркин В.Е.* Конституционное право зарубежных стран: Учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2002. С. 198–199.

раемая два раза в месяц, одна из главных задач которой — подготовка согласованных предложений по проекту государственного бюджета.

Каждая область имеет свой устав — статут, принимаемый областным советом и утверждаемый законом республики (для пяти областей — конституционным законом). Областям гарантируется и финансовая автономия.

Территориально области делятся на провинции и коммуны, которые также обладают самостоятельностью, значительно расширившейся после принятия закона об устройстве местных автономий в 1990 г. Согласно закону местные автономии получили статус, схожий со статусом областей, но в пределах обозначенного для них круга вопросов. В частности, и провинции, и коммуны теперь имеют собственные статуты, принимаемые местными советами.

В Испании вся территория разделена на автономные региональные образования: 52 провинции объединены в 17 автономных областей, которые обладают достаточно широким спектром полномочий. Не все они имеют одинаковую природу; в частности, выделяются «исторические области» и «национальные области».

В каждом автономном регионе есть свои правительство и парламент. Представители от парламента каждой области, а также работники муниципалитетов заседают в верхней палате законодательного органа страны — Генеральных кортесах.

Административная автономизация страны сопровождалась делегированием регионам различных прав и полномочий. Наиболее впечатляющими в 1970–1990-е гг. были темпы финансовой децентрализации. Испания, не обладая федеративным устройством, вошла в группу наиболее децентрализованных стран мира. Этот процесс продолжается. Например, с марта 1996 г. по декабрь 1999 г. правительство правящей Народной партии передало в сферу полномочий автономных сообществ 271 вопрос (главным образом в налоговой сфере, здравоохранении и образовании).

В целом динамика взаимоотношений между центром и регионами в Испании имеет тенденцию к наращиванию федеративных элементов в государственном устройстве. Правящая элита страны (независимо от партийной принадлежности) исходит из необходимости постоянной коррекции разделения властных полномочий, модификации финансовых взаимоотношений с автономиями, ориентации не просто на расширение их прав, но на передачу ответственности за функционирование важнейших социально-экономических сфер на местный уровень.

2. Переход части полномочий национальных государств на общеевропейский уровень — к Европейскому союзу. Европейский союз построен на единственной в своем роде системе институтов. Страны — члены ЕС передают полномочия в решении некоторых вопросов независимым институтам, которые представляют интересы Европейского союза в целом, его государств-членов и граждан. По

традиции Европейская комиссия защищает интересы Союза в целом, в то время как каждое национальное правительство представлено в Совете Министров, а члены Европейского парламента напрямую избираются гражданами ЕС. Таким образом, демократия и верховенство закона — краеугольные камни этой структуры.

Важнейшей чертой, которая определяет политическую сущность Европейского союза как организации, обладающей признаками государственно-правового союза (федерации) западно-европейских стран и народов, является наличие в нем системы органов политической власти, в лице которых Европейский союз осуществляет перешедшие к нему от государств-членов суверенные полномочия по руководству экономической, политической, правовой и другими сферами общественной жизни на территории Западной Европы⁹².

Распределение функций и властных полномочий между органами Европейского союза также соответствует классической доктрине разделения властей, сформулированной еще в учении конституционалистов XVIII–XIX вв. и сохраняющей свои позиции в конституционном праве современных государств. Законодательную функцию в Европейском союзе в настоящее время осуществляют Совет и Европейский парламент; исполнительную — Комиссия; судебную — Суд и Суд первой инстанции.

Основополагающей тенденцией, которая характеризует развитие политико-правовой интеграции в Европейском союзе в целом, является тенденция к федерализации. Федерализация как тенденция и процесс имеет диалектически противоречивый характер, обусловленный взаимодействием центробежных и центростремительных сил в государствах — членах Европейского союза. Федерализм как теоретическая концепция построения политико-правовой организации «единой Европы» играл большую роль на начальном этапе интеграции в рамках Европейского союза и не потерял своего значения и сегодня.

Передача национальными государствами части полномочий Европейскому союзу, постепенное расширение предметов ведения и полномочий новой в Европе организации политической власти обусловили также появление в западной политической науке концепции «многоуровневой политики» («Евро-политии»), которая базируется на том, что в Европе существует уже не один, а три самостоятельных центра власти: «наднациональный» (Европейский союз), национальный (государства-члены), «субнациональный» (органы местного самоуправления).

Следует отметить, что несмотря на достаточно устойчивое положение ЕС объединенная Европа встречается с рядом трудностей политического характера. В 2005 г. проект общеевропейской Консти-

⁹² Четвериков А.О. Основные органы Европейского союза: (Конституционно-правовой аспект): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук [Электрон. ресурс]. Режим доступа: <http://law.edu.ru/book.asp?bookID=86950>.

туции отвергли граждане Франции и Нидерландов, а спустя три года уже ее видоизмененную версию — граждане Ирландии. С определенной долей вероятности можно дать следующее тому объяснение: европейцы действуют рационально, и экономические успехи, на их взгляд, могут быть достигнуты без политической интеграции; народам европейских стран свойственны консерватизм и национализм, люди инстинктивно опасаются глобализации, иммиграции и утраты национального суверенитета.

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

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

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

В связи с этим принцип субсидиарности был развит положением о взаимной помощи и ответственности уровней власти друг перед другом в рамках их общей ответственности перед народом. Если ресурсов одного из уровней власти недостаточно для осуществления полномочий, которые он мог бы в противном случае наилучшим образом реализовывать, то структуры другого властного уровня должны их предоставить. Такая обязанность помощи формулируется обычно в отношении органов власти более высокого уровня территориальной

иерархии в государстве. Кроме того, в этом прочтении принцип субсидиарности применим как один из принципов делегирования полномочий: обязанность делегирующей инстанции обеспечить их материально или предусмотреть возможности такого обеспечения.

Наиболее широкое развитие принцип субсидиарности получил в праве Евросоюза, но находит конституционное закрепление и на уровне национальных государств: в 1992 г. в Основной закон Германии была внесена статья, закрепляющая принцип субсидиарности в качестве одного из конституционных.

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

- возможность учета особенностей существующих в границах государства политико-территориальных общностей и формирования для них наиболее подходящих публично-властных механизмов;
- освобождение центрального правительства от бремени излишнего количества функций (а значит, повышение эффективности исполнения оставшихся);
- возможность направить местный сепаратизм в русло конструктивного общения (а может быть, даже предотвратить распад государства под влиянием центробежных тенденций и периферийного национализма);
- приближение государственного управления к объекту и основному источнику государственной власти — народу.

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

Контрольные вопросы

1. По каким причинам термин «форма государственного устройства» применяется в неодинаковых значениях?
2. Что такое государственное устройство?
3. Какие формы государственного устройства существуют в современном мире?
4. В силу каких обстоятельств существенно меняется понятие унитарного государства?
5. Как характеризуются федеративные государства и каковы их признаки?
6. Каковы основные принципы формирования федераций?
7. Чем характеризуются симметричная и асимметричная модели федеративных отношений?
8. Каковы основные признаки империи?
9. Чем отличаются личные и реальные унии?
10. Какие формы объединения государств существуют в настоящее время?

11. Что представляют собой континуальные межгосударственные коалиции?

12. Каковы перспективы сетевых межгосударственных союзов?

13. Какие компетенции закрепляются за органами местного управления в унитарных государствах?

14. Что такое разделенная система государственной власти и управления в федеративном государстве?

15. Каковы основные признаки системы федерализма?

16. Каковы основные тенденции развития форм государственного устройства и систем государственного управления?

Задания для углубленного изучения

1. Приведите аргументы представителей неолиберализма и неореализма относительно перспектив межгосударственного сотрудничества.

2. Сформулируйте основные проблемы Европейского союза.

3. Покажите, какие факторы влияют на формирование административно-территориального деления страны.

4. Объясните, в силу каких обстоятельств в унитарных государствах оказывается значительно большее влияние на повседневную жизнь граждан, чем в федеративных.

5. Назовите варианты разграничения предметов ведения и полномочий в федеративном государстве.

6. Раскройте причины политической и экономической интеграции государств в Европейский союз.

Глава 6. РЕАЛИЗАЦИЯ ПРИНЦИПА РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ В СОВРЕМЕННОМ ГОСУДАРСТВЕ

§ 1. Мировой опыт реализации принципов разделения и соединения властей

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

К. Поппер эпиграфом к одной из глав книги «Открытое общество и его враги»⁹³, посвященной критическому анализу «принципа руководства» в трудах Платона, взял тезис последнего: «Несведущий должен следовать за руководством разумного и быть под его властью». В нем отражена важнейшая мысль о единстве управления и власти.

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

Проявления абсолютизации власти многообразны: расширение влияния властных институтов за пределы, допустимые природой управления; концентрация власти в руках ограниченной группы лиц, действующих вопреки общим интересам и целям системы управления; доминирование во властных институтах личностного фактора; подмена методов, свойственных социальному управлению, способами административного и политического принуждения; развитие «вождизма»; абсолютизация административного ресурса и административного аппарата в системе государственного управления и т.д.

⁹³ Поппер К. Открытое общество и его враги / Пер. с англ. под ред. В.Н. Садовского. М.: Феникс: Междунар. фонд «Культурная инициатива», 1992. Т. 1. С. 150.

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

В качестве основополагающих начал формирования и функционирования государственной власти признаются **принципы разделения и соединения власти**, сформулированные Дж. Локком и Ш. Монтескье. Вместе с тем истоки этой теории обнаруживаются и в более ранних источниках, в частности в работах Аристотеля, Эпикура, Полибия. Так, в трудах Аристотеля исследователи в качестве предварительных подходов к созданию концепции разделения власти находят весьма высокую оценку системы распределения полномочий между такими органами афинской политики, как экклесия (народное собрание), булэ (Совет пятисот), гэлиэя (своеобразный судебный орган). Полибий, который, как известно, в своих исканиях опирался на ряд выводов Аристотеля (хотя, по мнению некоторых ученых, с трудами Аристотеля, по всей видимости, знакомился не непосредственно, а через какие-то популярные труды)⁹⁴, развивал идеи предпочтительности смешанного правления, т.е. такого, в котором смешиваются элементы чистых форм правления: царской власти, аристократии и демократии⁹⁵. Среди современных ему государств наилучшую организацию в духе смешанного правления Полибий находит в Римской республике, указывая, что уравновешивающие друг друга властные институты, а именно консулы, Сенат и народ (в лице комиций, т.е. народного собрания), выражают соответственно царское, аристократическое и демократическое начала.

Дж. Локк рассматривал разделение власти как весьма значимую ценность в сфере политики и утверждал, что при выстраивании системы государственного управления целесообразно брать его за основу, вместе с тем не усматривая универсальности этого подхода для каждого государства⁹⁶. В своих работах Дж. Локк выделял три ветви власти: законодательную, исполнительную (правительственные и

⁹⁴ *Источниковедение Древней Греции (эпоха эллинизма)*. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1982. С. 73.

⁹⁵ *Полибий*. Всеобщая история в сорока книгах. 1890–1899. Т. I–III. Свои теоретические взгляды на проблему политической организации общества Полибий высказывает в нескольких местах, но наиболее подробно — в VI книге.

⁹⁶ *Локк Дж.* Сочинения. М.: Мысль, 1988. Т. 3. С. 356.

судебные полномочия) и федеративную (полномочия в области внешней политики). Тем не менее он подчеркивал, что федеративная и исполнительная власть могут находиться в одних и тех же руках, тогда как законодательная власть должна быть не только отделена от исполнительной и федеративной, но и олицетворять собой верховную власть в сообществе⁹⁷.

Через несколько десятков лет Ш. Монтескье сформулировал следующее положение: «В каждом государстве есть три рода власти: власть законодательная, власть исполнительная, ведающая вопросами международного права, и власть исполнительная, ведающая вопросами права гражданского»⁹⁸. Далее он поясняет, что третий род власти можно именовать судебной властью.

Позднее исследователи (Б. Констан, Сунь Ятсен и др.) предлагали свои варианты деления властей, что нашло отражение в источниках права различных стран. Например, в ст. 16 французской Декларации прав человека и гражданина 1789 г. (рассматриваемой в настоящее время как часть действующей Конституции Франции) говорится, что «общество, где... нет разделения властей, не имеет Конституции»⁹⁹. Предложения Сунь Ятсена о делении ветвей власти на законодательную, исполнительную, судебную, контрольную и экзаменационную¹⁰⁰ нашли воплощение во Временной Конституции Китайской Республики 1912 г., а затем послужили основой Конституции Китая 1947 г. Через два года после провозглашения Китайской Народной Республики принцип разделения власти был отвергнут, и следование ему сохранилось только на Тайване.

Концепция Дж. Локка положительно воспринимается большинством исследователей и принимается с учетом современных реалий во многих государствах на конституционном уровне (ст. 10 Конституции России 1993 г., ст. 2 Конституции Бразилии 1988 г.¹⁰¹, ст. 1 Конституции Болгарии 1991 г.¹⁰², ст. 2 Конституции Чехии 1992 г.¹⁰³ и т.д.)¹⁰⁴.

⁹⁷ Локк Дж. Сочинения. С. 348–349.

⁹⁸ Монтескье Ш. Избранные произведения. М.: Госполитиздат, 1955. С. 289.

⁹⁹ Французская республика. Конституция и законодательные акты. М., 1989. С. 29.

¹⁰⁰ Сунь Ятсен. Программа строительства страны // Избр. произведения. М., 1964. С. 435.

¹⁰¹ Право и жизнь. 1998. № 16. С. 72–241.

¹⁰² Новые конституции стран Восточной Европы и Азии (1989–1992): Сб. конституций / Под ред. проф. Д.Л. Златопольского. М.: Юрид. колледж Моск. ун-та, 1996. С. 33.

¹⁰³ Там же. С. 217.

¹⁰⁴ О некоторых особенностях закрепления и применения принципа разделения власти в странах Восточной Европы см.: Ковачев Д.А. Принцип разделения власти в конституциях государств Восточной Европы // Конституционные реформы в государствах Содружества: Сб. статей / Под ред. Ю.А. Тихомирова. СПб.: Секретариат совета МПА, 1993.

Вместе с тем в ряде государств дополнительно выделяют такие ветви власти, как избирательная и контрольная, по вопросу о существовании которых и в настоящее время идет полемика.

К концу XIX в. была сформулирована позиция, сторонники которой уже не выступали за неукоснительное доведение до логического конца принципа разделения власти в чистом виде, а стали говорить о сотрудничестве органов представительства в общей деятельности государства, хотя у каждой ветви власти способ участия естественно разнится¹⁰⁵.

Следует отметить, что к моменту появления концепции разделения власти демократия имела свою историю (более 200 лет), поэтому многие принципы организации государственной власти применялись на практике¹⁰⁶.

Сегодня далеко не все демократические государства являются приверженцами принципа разделения власти. Например, номинально не доведено до конца разделение власти в Великобритании, где законодательствует королева (король) в парламенте, исполнительную власть осуществляет королева (король) в Тайном совете, правосудие отправляется от имени королевы (короля), т.е. все три ветви власти объединяются в лице монарха. Поэтому некоторые исследователи приходят к выводу, что английская конституционная система, имеющая давние демократические традиции, основана не на разделении властей, а на их слиянии, соединении¹⁰⁷.

В то же время М. Вайл считает, что разделение властей и разграничение функций как раз и составляет самую суть британской системы правления, в которой важно не только рассматривать формально-юридические отношения между государственными органами, но и учитывать роль партий, движений, групп давления, политических институтов¹⁰⁸.

Палата лордов является одновременно палатой парламента и высшей апелляционной судебной инстанцией, а лорд-канцлер — одновременно членом правительства, председателем Палаты лордов и главой судебной системы Англии и Уэльса. Правительство Великобритании, будучи самостоятельным органом государства, непосредственно зависит от парламентского большинства, т.е. партии или коалиции, располагающей большинством депутатских мандатов в Палате общин. Следовательно, партия, получившая в результате выборов большинство мест в нижней палате парламента, проводит в жизнь свою программу, используя и правительство, и парламента. У Палаты общин сохраняется право поддержать или отвергнуть программу правительства, проголосовать за вотум доверия правительст-

¹⁰⁵ Дюги Л. Конституционное право. Общая теория государства. М., 1908. С. 456–457.

¹⁰⁶ *Разделение властей*: Учеб. пособие. М.: Изд-во Моск. ун-та, 2004.

¹⁰⁷ Bagehot W. *The English Constitution*. L., 1976.

¹⁰⁸ Vile M. J. C. *Constitutionalism and Separation of Powers*. Oxford, 1967. P. 7–10.

ву или отклонить его, министры в любом случае назначаются из числа членов Палаты общин, а депутаты имеют право подавать запросы, на которые члены правительства обязаны давать ответ. При этом доктрина «верховенства парламента» в Великобритании остается главенствующей¹⁰⁹.

В Конституции Финляндии 1999 г. содержится параграф 3 «Парламентаризм и разграничение государственных функций», в котором сформулировано положение об органах законодательной, исполнительной, судебной власти, хотя судья по названию параграфа речь в нем идет скорее не о разделении власти, а о функциональном распределении полномочий между различными государственными органами¹¹⁰.

Без постоянного взаимодействия всех государственных органов система государственного управления в любой стране не сможет функционировать как единое целое. Поэтому обеспечением единства их действий, вопросами оказания ими взаимной помощи занимаются во всех странах. На практике полное отделение каждой из властей хотя и возможно, но неэффективно.

Еще при разработке проекта конституции США принцип разделения властей был дополнен правилами о системе сдержек и противовесов (англ. *checks and balances*). Это было предложение Дж. Мэдисона¹¹¹, который полагал, что именно через смешение функций, осуществляемых государственными органами, можно добиться совместной реализации власти, соединения властей и обеспечить подлинное разделение власти без нарушения нормального функционирования системы государственного управления¹¹². Более того, он считал за слугой Ш. Монтескье подробную характеристику практики разделения властей в Англии, где смешение функционирования органов власти чуть ли не более характерная черта, чем их разделение¹¹³.

Именно благодаря системе сдержек и противовесов между органами, представляющими различные ветви государственной власти, оказались перекинута мостки: эти органы получили возможность взаимодействовать между собой, а вся система государственных органов — функционировать, поскольку государственная власть в границах одной страны едина (двоевластие, которое встречается в отдельные периоды истории той или иной страны, не может существовать в течение долгого времени и является исключением, подтверждающим правило).

Необходимость обеспечения взаимодействия различных органов государственной власти привела к дополнению принципа разделения

¹⁰⁹ См. подробнее: *Современное буржуазное государственное право*. Т. 1: Буржуазная наука государственного права. М.: Наука, 1987. С. 77 (авт. раздела Н.С. Крылова).

¹¹⁰ *Конституции государств Европы*. М., 2001. Т. 3. С. 371.

¹¹¹ См. подробнее: *Каленский В.Г. Мэдисон*. М.: Юрид. лит., 1981. С. 65–100.

¹¹² См.: *Federalist*. № 48. Р. 308.

¹¹³ См.: *Federalist*. № 47. Р. 302.

власти другим принципом, который в разных странах формулируется по-разному, но подразумевает примерно одно и то же. Например, во французском законодательстве и юридической доктрине говорится о разделении и сотрудничестве ветвей власти, в Конституции Португалии 1976 г. (ч. 1 ст. 111) — о разделении и взаимозависимости ветвей власти¹¹⁴, в Конституции Казахстана 1995 г. (ч. 4 ст. 3) — о единстве государственной власти, осуществляемой в соответствии с принципом ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную ветви и на основе взаимодействия их между собой с использованием системы сдержек и противовесов¹¹⁵, и т.д.

В п. IV ст. 7 Конституции Азербайджана 1995 г. сказано, что «в соответствии с положениями настоящей Конституции законодательная, исполнительная и судебная власти взаимодействуют и независимы в рамках своих полномочий»¹¹⁶. Как видим, Основной закон Азербайджана на первое место ставит взаимодействие ветвей власти и лишь после этого говорит об их независимости. В ст. 7 Конституции Албании 1998 г. устанавливается, что «система управления Республикой базируется на разделении и балансе законодательной, исполнительной и судебной властей»¹¹⁷.

В Конституции Беларуси 1996 г. (ст. 6) говорится: «Государственная власть в Республике Беларусь осуществляется на основе разделения ее на законодательную, исполнительную и судебную. Государственные органы в пределах своих полномочий самостоятельны: они взаимодействуют между собой, сдерживают и уравновешивают друг друга»¹¹⁸.

Согласно п. 1 ст. 10 Конституции Польши 1997 г., «устройство Республики Польша основывается на разделении и равновесии законодательной власти, исполнительной власти и судебной власти»¹¹⁹.

Обратим внимание на то обстоятельство, что большинство республик, входивших ранее в Советский Союз, и стран Восточной Европы разрабатывали свои конституции в 90-е гг. XX в., взяв за основу идеи и принципы, сформировавшиеся в государствах западной демократии¹²⁰. Из этого следует, что определение взаимодействия различных органов государственной власти и способов их взаимоотношений, обеспечивающих им необходимое единство, должно отражать историческую практику каждого государства. Взаимоотношения властей требуют соблюдения принципа рационально организованной системы, в которой каждая власть осуществляет свои задачи и может

¹¹⁴ Конституции государств Европы. Т. 2. С. 781.

¹¹⁵ Конституция Республики Казахстан // Вестн. Межпарламентской ассамблеи. 1996. № 1. С. 198.

¹¹⁶ Конституции государств Европы. Т. 1. С. 132.

¹¹⁷ Там же. С. 182.

¹¹⁸ Там же. С. 299.

¹¹⁹ Конституции государств Европы. Т. 2. С. 687.

¹²⁰ Разделение властей: Учеб. пособие.

эффективно действовать, переводя тем самым систему государственного управления в новое, более качественное состояние.

Разделение единой государственной власти, ее функций на три составляющие означает решение двух взаимосвязанных исторических задач: защиты общества от самовластия правителей и всемогущества государственной машины, а также разделения труда в системе государственного управления.

Законодательная, исполнительная и судебная власти в общей пирамиде власти взаимозависимы. Если одна власть по каким-либо причинам не способна качественно исполнить свое предназначение, это неминуемо сказывается на эффективности функционирования других властей. В результате и государство, и общество может перейти в состояние конфликта. Чтобы этого не произошло, для каждой из властей абсолютным должен быть императив права. Властям необходимо всегда находиться во взаимодействии. В условиях, когда есть угроза гипертрофированности влияния одной из властей, две другие, используя цивилизованные средства, присущие им от природы, способны будут устранить противоречия путем налаживания взаимодействия между различными органами¹²¹.

Таким образом, концепция разделения властей — не догма, а руководство к действию, принципиальный подход к структуре государственного аппарата¹²². Тем не менее в современных государствах власть приспосабливается к этим условиям, зачастую лишь декларируя фиктивные идеи демократии, социального, правового государства. Нередко сам принцип разделения властей модифицируется в пользу той или иной ветви власти, а должностные лица государственных органов или нарушают закон, или подстраивают его под себя. Элементом, сдерживающим злоупотребления властью, может быть только гражданское общество.

§ 2. Законодательная власть и формы ее организации

Фундаментальным вопросом, от ответа на который зависит определение границ подлинного народовластия, являются взаимоотношения законодательной и исполнительной ветвей власти в процессе осуществления ими государственного управления. Говорить о демократичности государственного управления можно только в том случае, если система управления подразумевает эффективный контроль и ограничение деятельности исполнительных органов власти, тогда как отличительным признаком всех недемократических форм организации исполнительной власти является их преобладание над законо-

¹²¹ Волкова Л.П. Исполнительная власть в системе разделения властей // Разделение властей в современной России: Проблемы и перспективы: Материалы Всерос. науч.-практ. конф. Тюмень: Изд-во Тюм. ун-та, 2008. С. 115.

¹²² Чиркин В.Е. Государствоведение как отрасль знания и учебная дисциплина // Гос-во и право. 2008. № 4. С. 19.

дательными органами. В конечном счете ограничить деятельность исполнительных органов власти может только само общество, в котором они функционируют, а законодательные органы власти выступают тем единственным инструментом, при помощи которого данное ограничение может быть осуществлено на практике.

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

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

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

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

В частности, в Советском Союзе существовала система власти, обеспечивавшая свое доминирование как незаконными средствами (контроль над СМИ и запрет инакомыслия), так и вполне легальными, закрепленными в законодательстве мерами (ст. 6 Конституции СССР

и замещение части вакансий в законодательном органе при помощи назначения партийными органами).

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

В ряде государств важнейшие функции законотворчества постепенно переместились из законодательных органов в исполнительные. Это было связано как с укреплением партийной системы, почти полностью вытеснившей из власти независимых представителей, так и с увеличением количества необходимых законодательных актов, разработка которых оказалась непосильной для политиков. В настоящее время в большинстве стран законопроекты подготавливаются органами исполнительной власти и представляются на рассмотрение законодателей. Вследствие этого роль законодательного органа власти все больше сводится к утверждению этих документов с соответствующими поправками (наиболее яркий пример — Великобритания).

Сказанное не означает, что законодательная власть вообще лишается сколько-нибудь важных функций. Однако эти функции принципиально отличаются от представлений о них двухсотлетней давности. Западные исследователи отмечают, что европейские и североамериканские парламенты, лишаясь де-факто законотворческих функций, играют все большую роль в качестве органов контроля над деятельностью исполнительной власти и общественной трибуны, предназначенной для публичного обсуждения наиболее актуальных проблем общества. Контроль осуществляется через депутатские запросы, деятельность специальных парламентских комиссий и т.д. Наконец, парламенты отчасти продолжают выполнять и представительные функции, донося до «центров принятия решений» голоса избирателей и осуществляя необходимую обратную связь.

Итак, в современном мире прослеживается явная тенденция к преобладанию в деятельности законодательных орга-

нов не законотворческой, а политической стороны. Они становятся политическими форумами, лишь частично способными влиять на происходящие в своих странах события. Эта тенденция обусловлена развитием и укреплением партийной инфраструктуры, а также усилением роли правительства в управлении государством, что связано с выросшим темпом общественной жизни и необходимостью увеличения гибкости в управлении все более усложняющимися процессами в обществе.

В однопартийных государствах традиционно сильно влияние исполнительной власти на законодательные органы, но такая же ситуация существует и в странах с двухпартийной системой, так как ввиду особенностей подсчета голосов в системе относительного большинства (например, в Великобритании) усиление малых партий приводит к снижению процента необходимых для правящей партии голосов. Несмотря на большой видимый демократизм парламентской модели, здесь мы сталкиваемся с исключением из правила.

В государствах с ограниченной президентской властью порой действуют эффективные механизмы, ограничивающие исполнительную власть и защищающие законодательный орган. Сохраняют влияние и законодательные собрания в парламентских многопартийных республиках, но в них это приводит к издержкам многопартийного парламентаризма, сопряженного с быстрой сменой коалиций большинства, а значит, и правительств.

Дж. и Я. Дербишайры предлагают следующие *критерии*¹²³, с помощью которых можно исследовать соотношение между органами исполнительной и законодательной власти:

- 1) наличие у законодательного органа права законодательной инициативы;
- 2) способность законодательного органа решать политические вопросы;
- 3) возможность для органов законодательной власти критиковать, ограничивать и распускать органы исполнительной власти.

В отношении права законодательной инициативы уже отмечалось, что в последнее время значение парламентов в большинстве стран мира начинает снижаться. Их роль сводится к принятию разработанных исполнительной властью законопроектов и внесению в них поправок. Наиболее существенным исключением являются Швеция и США.

В процессе принятия политических решений влияние законодательного органа тоже крайне невелико из-за наличия партийной системы и действующей в ее рамках партийной дисциплины, несмотря на то что формально данная прерогатива имеется практически у всех парламентов. Исключение — также Швеция.

¹²³ Дербишайр Дж. Д., Дербишайр Я. Политические системы мира. Т. 1. С. 83.

Для осуществления политического контроля над органами исполнительной власти создаются специальные парламентские механизмы. В большинстве парламентских республик одним из них является регулярное тестирование министров, которое может закончиться голосованием о доверии. В президентских же и отдельных парламентских республиках существуют специальные парламентские комитеты, которые обладают правом расследовать деятельность министров и служащих и привлекать их для дачи показаний. Наиболее эффективно они действуют в США, Германии, Италии и Японии.

В парламентских республиках парламент имеет теоретическую возможность отстранить правительство от власти. В некоторых государствах сделать это достаточно легко (Италия, Папуа — Новая Гвинея). В других приняты ограничительные нормы, действие которых затрудняет этот процесс (Германия, Франция). В президентских республиках процесс смены главы исполнительной власти еще более сложен, так как, во-первых, кроме участия парламента он обычно требует участия высшего судебного органа страны, а во-вторых, подразумевает ограниченное число обвинений, на основании которых такая процедура может быть применена.

Все это показывает, что в большинстве стран мира сегодня наблюдается тенденция к перераспределению функций между ветвями власти.

Еще одним важным фактором, негативно характеризующим развитие мирового парламентаризма и тесно связанным с уже приведенным, является **постепенное видоизменение природы представительства в современных органах законодательной власти**. Основой парламентской демократии изначально считалось представительство интересов населения, но параллельно с ним развивались две другие формы: представительство партийное и представительство отдельных групп населения (одной из его разновидностей является *лоббизм*). На протяжении XX в. происходило постепенное усиление представительства партийных и лоббистских интересов в парламентской деятельности, что не могло не снизить долю представительства населения, а значит, и ответственность парламентария перед избравшими его гражданами. Партийное представительство усиливалось по мере того, как в мире все более популярным становилось голосование по партийным спискам, которое в целом приводит к появлению между гражданином и депутатом посредника в виде партии. Лоббизм позволяет сформировать параллельную систему поддержки депутатов, которая обеспечит их избрание в случае частичной утраты к ним доверия избирателей. Все это приводит к росту коррупции, а следовательно, и зависимости парламентов от исполнительной власти.

Органы законодательной власти государства выполняют **несколько важнейших функций**, степень исполнения которых весьма значительно зависит от страны и типа существующего в ней режима.

Во-первых, с помощью законодательного органа легитимизируется политика государства.

Это основная функция законодательного органа, через нее осуществляется «правление закона». Данная функция (повторим) базируется на современной понимании природы государства, которое определяет первоначалом власти волю народа. В современном обществе официально признается только легитимный тип власти, а потому любая власть, независимо от подлинного источника своего происхождения, нуждается в легитимации, дабы обеспечить себе международное признание. Именно с этим связано то обстоятельство, что законодательные органы власти отсутствуют лишь в сравнительно небольшом числе государств, которые постоянно сталкиваются с проблемами своей легитимации на мировой арене. Это может быть приемлемо только в абсолютистских государствах, апеллирующих к традиции, но не в государствах с лидерами харизматического типа или с иными недемократическими формами власти.

Уже отмечалось, что законодательные органы власти могут выполнять эту функцию с разной степенью эффективности. В странах с сильной законодательной властью она полностью реализует процесс законотворчества. В других странах законотворчество инициируется исполнительной властью и только контролируется законодателями. И наконец, в недемократических странах законодатели не влияют на реальный процесс законотворчества, а только утверждают принятые решения.

Во-вторых, законодательные собрания представляют население страны и призваны выразить мнение общества.

Эту функцию, кстати, могут осуществлять и консультативные выборные органы, не имеющие законотворческих полномочий. Другое дело, что донесение воли народа до сведения исполнительной власти по большому счету бессмысленно, если нет возможности заставить эту власть к такому мнению прислушаться. Законодательные органы могут в разной степени представлять общество и влиять на происходящие в стране события и исполнительную власть.

Законодательный орган власти становится местом борьбы ведущих политических сил, благодаря чему происходит выработка реального политического курса. Общество втягивается в эти баталии и получает представление о происходящих в стране событиях. При однопартийной системе законодательный орган не может быть подобной открытой ареной, дебаты переносятся в «подполье», в закрытые институты внутри партии и исполнительной власти, отчего общество утрачивает с ними связь. Тем не менее даже при таком весьма несовершенном парламентаризме данная функция законодательного органа может иметь большое значение.

В-третьих, деятельность законодательного органа направлена на постоянный контроль исполнительной власти.

Именно законодательные органы способны осуществлять функцию контроля за деятельностью исполнительной власти, обращать внимание общества на негативные последствия ее политики, которые могут быть для него неочевидны. Для этого и существует парламентская оппозиция, защищенная в большинстве демократических стран статусом неприкосновенности парламентария.

Сочетание указанных функций описывает то деятельностное поле, в рамках которого функционирует законодательный орган, являющийся в конечном счете главным проводником влияния народа на власть.

Законодательные органы власти имеют различную структуру. Наиболее ярким признаком, на основании которого может быть осуществлена их классификация, является *количество палат*.

Однопалатные парламенты, как правило, существуют в унитарных государствах, только 51 из 168 таких государств имеет двухпалатный высший орган законодательной власти. При этом сам факт наличия унитарных государств с двухпалатными парламентами можно объяснить стремлением даже при такой форме государственного устройства обеспечить максимально возможную автономию регионов в рамках единого государства.

В некоторых государствах (например, Великобритании) верхняя палата сложилась исторически в период, когда влияние аристократии на политику страны было еще слишком велико. Она выражает интересы наследственной знати в противовес интересам остального общества, т.е. является, по сути, сословным пережитком. Поэтому в настоящее время в подобных государствах довольно часто поднимается вопрос об ограничении прерогатив верхней палаты, а то и о полном ее упразднении.

Можно утверждать, что наличие верхней палаты парламента — один из существенных признаков федерализма, механизм представления воли регионов на общегосударственном уровне. Среди 24 федераций мира 19 имеют двухпалатный парламент.

Сами названия палат — «*верхняя*» и «*нижняя*» — пришли из истории английского парламента, где заседали аристократы и простолюдины. Это не соответствует современному положению вещей, ибо в настоящее время реальная политическая власть сосредоточена преимущественно в нижней палате, в то время как верхняя занимается большей частью региональным (или сословным) представительством.

Процедуры выборов в верхнюю палату парламента в разных государствах различаются. Допускаются прямые и косвенные выборы; назначение органами региональной власти. Иногда в верхнюю палату наряду с региональными представителями избираются представители от государства в целом.

Мировая практика бикамерализма знает различные способы формирования верхних палат: прямые, не прямые, смешанные выборы, назначение, кооптация. Наиболее широко распространен принцип вы-

борности: из 67 существующих двухпалатных парламентов в 40 верхние палаты являются избираемыми. Прямым избранием формируются верхние палаты Польши, Румынии, Чехии, Швейцарии, США, Японии.

Например, 100 членов Сената в Конгрессе США (по два сенатора от каждого штата) избираются простым большинством голосов в 48 штатах, абсолютным большинством — в штатах Джорджия и Луизиана. Выборы сенаторов проходят по униномиальной мажоритарной системе в один тур в избирательных округах, устанавливаемых законодательными органами штатов. Срок полномочий — 6 лет с обновлением трети состава каждые 2 года. Кандидат в сенаторы должен не менее 9 лет являться гражданином США, постоянно проживать в соответствующем штате и быть не моложе 30 лет¹²⁴.

Верхняя палата парламента Японии — Палата советников, состоящая из 252 членов, избирается путем всеобщих прямых выборов на основе смешанной системы: 152 советника избираются простым большинством от 48 многомандатных округов. Избиратели по пропорциональной системе отдают один голос за одну из политических партий, а другой — за конкретного кандидата.

Путем не прямых выборов формируются верхние палаты Австрии, Словении, Франции. Например, во Франции из 321 сенатора 309 представляют местные власти, а именно: 304 сенатора от столичного и заморских департаментов (296 — от столичного, 8 — от заморского), 2 сенатора от заморских территориальных областей Майот и Сен-Пьер-э-Микелон, 3 сенатора от заморских территорий Французской Полинезии, Уоллис-э-Фортуна и Новой Каледонии; 12 сенаторов представляют французов за границей¹²⁵.

Выборы проводятся по департаментам коллегиями выборщиков, которые насчитывают 108 тыс. членов и состоят из избранных в департаменте депутатов Национального собрания и региональных советников, генеральных советников данного департамента, делегатов муниципальных советов или их заместителей.

В зависимости от количества населения, проживающего в коммунах, муниципальные советы избирают делегатов на выборы сенаторов. Сами выборы в 13 департаментах, избирающих 5 и более сенаторов каждый, проводятся по пропорциональной системе с правилом «наибольшей средней»¹²⁶. В остальных департаментах, где число сенаторов не более 4, выборы проводятся по мажоритарной системе в два тура.

¹²⁴ *Bicameral System in the World. A. Survey, Meeting of the Senates of the World.* 2000. March 14-th. Palais du Luxembourg. P., 2000. P. 11.

¹²⁵ *Першин Е.В., Паргачева И.П.* Выборный порядок формирования вторых палат парламентов: Мировой и отечественный опыт // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. № 3. С. 3–13.

¹²⁶ Расчет ведется по формуле д`Хондта. Согласно этому методу, все голоса, полученные каждым партийным списком, делятся на 1, 2, 3, 4 и т.д. до тех пор, пока все места не будут заняты. Полученные квоты ранжируются в порядке убывания, а места выделяются списком, получившим наивысшие средние показатели.

Комбинация прямых и непрямых выборов используется при формировании Сената Испании — верхней палаты Генеральных кортесов, при образовании Сената Бельгии.

Прямые выборы применяются в Италии на региональной основе пропорционально численности населения областей, каждая из которых (за исключением Молизе и Вале-д'Аоста) должна быть представлена не менее чем 7 сенаторами. Система голосования смешанная.

Непрямыми (косвенными) выборами формируется большая часть верхней палаты парламента Индии. Из 245 имеющихся в настоящее время членов Совета Штатов 233 избираются выборными членами законодательных собраний штатов и союзных территорий. Выборы в Совет проводятся по системе голосования с указанием кандидатов в порядке предпочтения.

Главной целью верхней палаты является согласование интересов отдельных регионов государства. При ее помощи интересы регионов учитываются в законотворческой деятельности центра, а потому федеративные государства с однопалатным высшим законодательным органом не могут быть признаны полностью федеративными. Унитарные государства, в которых существует «палата регионов» (например, Испания), на деле являются государствами с гораздо более демократичными отношениями между регионами, чем однопалатные федерации.

Впрочем, *в отдельных случаях верхняя палата может выступать в роли инструмента, который исполнительная власть использует для того, чтобы ограничить полномочия нижней палаты.* Подобной цели на заре английского парламентаризма служила палата лордов. Аристократия могла препятствовать развитию общественных отношений в направлении, которое ее не устраивало. Хотя в настоящее время подобная возможность формально у нее сохранилась (взять хотя бы решение о запрете псовой охоты, которое она заблокировала), в целом традиционным стало снижение ее влияния в политической жизни страны. Именно для этих целей используется и верхняя палата парламента Беларуси (Совет республики), так как процесс выборов ее членов полностью подконтролен местным администрациям, а через них — президенту.

Нижние палаты высших законодательных органов власти имеют больше силы, чем верхние, или равны им по полномочиям. Но существуют исключения из этого правила — верхняя палата имеет больше полномочий в парламентах Беларуси, Нигерии, США и Филиппин.

Распределение полномочий между палатами строится по следующей схеме. **Реальная законотворческая деятельность осуществляется нижней палатой, в то время как верхняя налагает вето на принимаемые законы или вносит в них свои поправки.** В ряде стран верхняя палата обладает только возможностью отклонения принятых нижней палатой законодательных актов. В некоторых странах не все законодательные акты могут быть отвергнуты верхней

палатой. Например, в Великобритании палата лордов не может отклонять законы, касающиеся финансовых вопросов, и законы, принятые на основании предвыборного манифеста победившей партии.

В некоторых государствах верхняя палата может лишь временно приостановить вступление в силу законодательных актов (во Франции — на месяц по финансовым законопроектам и на год по остальным). В отдельных случаях нижняя палата может преодолеть вето верхней квалифицированным большинством голосов (Польша, Германия). Впрочем, существуют и страны, где вето верхней палаты обладает исключительным значением (США) и на принятие некоторых решений (не касающихся финансовой сферы) требуется ее обязательное согласие.

В федеративных государствах соотношение полномочий палат парламента является эффективной моделью функционирования государственного управления и действительного присутствия демократии в политической жизни страны. Чем более стабильна федеративная конструкция, чем выше демократия в отношениях между центром и регионами, тем сильнее верхняя палата парламента по сравнению с нижней. Государства со слабой верхней палатой являются государствами со слабым федерализмом, мало отличающимися от федераций с однопалатным парламентом.

Здесь показателен пример США. Американский федерализм возник на основе свободного союза североамериканских колоний, объединившихся в борьбе с английским колониализмом. Первоначально степень интеграции штатов была крайне незначительной, лишь с течением времени общегосударственные органы смогли перераспределить власть в свою пользу. Тем не менее традиционная самостоятельность отдельных штатов продолжает оставаться очень высокой.

Огромное число современных федераций является трансформацией унитарных государств, в которых значительно ослабла центральная власть, а потому сам процесс перераспределения полномочий носил характер «уступки», которую власть стремится впоследствии максимально нивелировать.

Состав высшего законодательного органа государства обычно определяется в процессе выборов. Исключения из этого правила позволяют многое понять в политической жизни конкретных государств.

Парламенты нескольких государств имеют смешанный состав представительства, в рамках которого выборы совмещаются с назначением. Чаще всего это реализуется органами исполнительной власти. Можно выделить государства, в которых существует сословное представительство, сохранившееся с раннего периода парламентаризма (Великобритания) или являющееся выражением реального влияния аристократии на политические процессы в стране. Особые члены парламента назначаются монархом и могут как составлять отдельную палату, так и включаться в состав одной палаты с выборными членами. Существуют государства (например, Королевство

Тонга), где назначенные члены парламента не являются сословными представителями. Подобная схема может использоваться для обеспечения контроля авторитарной исполнительной власти над законодательным органом, но может быть и механизмом временного обеспечения согласия между властями в переходный период. Здесь важно то, насколько велика численность назначаемых членов парламента.

В отдельных случаях назначение членов парламента используется для обеспечения политических представительских квот. Например, в Танзании смешанный способ формирования палат предусматривает условия для регионального, женского и партийного представительства. В Бангладеш 30 мест в Национальном законодательном собрании зарезервированы для женщин. В национальном законодательном собрании Пакистана 10 мест принадлежат христианам, индусам, персам и другим политическим меньшинствам. В Румынии в Палате депутатов за представителями национальных меньшинств сохранены 15 мест. В индийском Лок Сабха ассигнованы 2 места для англо-индийского сообщества. В Сингапуре правила группы представительных избирателей гарантируют, что минимум 15 членов парламента имеют не китайское происхождение. В Зимбабве 10 мест Законодательной палаты принадлежат вождям¹²⁷.

В однопартийных (особенно коммунистических) государствах система выборов близка к системе прямого назначения, так как кандидатуры претендентов на членство в законодательном органе проходят отбор внутри партии. Таким образом, несмотря на формальные выборные процедуры, происходит назначение парламентариев исполнительными органами, контролируемые правящей партией. Система назначения, распространенная на весь парламента, в этом случае уже не может служить для согласования интересов и является средством политической манипуляции с целью сохранения власти. Непартийные представители, иногда включаемые в парламента, реальной власти не имеют.

Система назначения членов парламента наиболее распространена в странах Карибского региона и Британского Содружества, находящихся под влиянием британской модели. Пожизненное членство в верхней палате существует только в Великобритании.

В странах с проамериканской моделью государственного управления, которая на данный момент считается главной альтернативой вестминстерской модели, используется выборная система формирования состава палат.

Выборные системы отдельных стран имеют свои особенности.

В ряде стран существует особая система назначения некоторых членов нижней палаты, призванная поддержать баланс в верхней палате: правом назначения членов обладают премьер-министр и

¹²⁷ Дербитайр Дж. Д., Дербитайр Я. Политические системы мира. Т. 1. С. 77.

официальный глава оппозиции (Антигуа, Багамские Острова и Барбадос, Белиз, Гренада, Сент-Люсия, Тринидад и Тобаго).

В отдельных странах действует такая система выборов членов верхних палат, при которой они проходят косвенно или многоступенчато (Австрия, Бельгия, Франция, Германия, Индия, Ирландия, Нидерланды и др.). В большинстве случаев этот процесс начинают органы законодательной власти регионов.

Члены верхней палаты Германии выбираются членами правительств земель.

В Индии существует так называемый «передаваемый голос», который при выборах в верхнюю палату парламента один из кандидатов может отдать другому.

В Малайзии члены верхней палаты не могут избираться на свои посты более двух сроков подряд.

В некоторых государствах для членов законодательных органов власти существуют образовательные цензы (Ботсвана, Гамбия, Камерун, Коста-Рика, Кения, Малави, Сингапур, Филиппины).

Все эти особенности обусловлены не только спецификой той или иной страны, культурой населяющих ее народов, но и историей возникновения в ней парламентаризма, которая, как правило, восходит к той из стран с богатыми демократическими традициями, чья политическая система была выбрана в качестве прообраза.

Таким образом, например, ограничение сроков пребывания в должности членов верхней палаты связано с наличием не прямой системы выборов, при которой промежуточное избрание действующего представителя наиболее вероятно. Образовательные цензы имеют смысл в странах «третьего мира», где образовательный уровень населения крайне невысок, отчего возникает опасность прохождения в законодательный орган некомпетентных людей. Мера эта принята не в самых демократических странах, а потому конкретные мотивы ее введения могут быть обусловлены стремлением создать еще одно препятствие на пути неугодных кандидатов.

Существуют и другие ограничения парламентской деятельности, которые служат обеспечению более эффективного представления выборным лицом интересов избирателей. Одна из них — возрастной ценз. В нижних палатах парламента наиболее распространены такие цензы: 21 год (Бразилия, Венесуэла, Румыния), 23 года (Франция), 25 лет (Аргентина, Индия, Италия, Пакистан, США, Таиланд, Уругвай, Филиппины, Япония). Для верхних палат парламента цензы иные: 30 лет (Аргентина, Венесуэла, Индия, Пакистан, Румыния, США, Уругвай, Япония), 35 лет (Таиланд, Филиппины, Франция), 40 лет (Италия). Членство в верхних палатах, как правило, требует более солидного возраста, так как считается, что оно сопряжено с более значительной ответственностью.

Сроки исполнения полномочий членами законодательных органов власти также значительно различаются. Чаще всего члены ниж-

них палат и однопалатных парламентов избираются на 5 лет, что понятно и технически, и политически. Технически проведение выборов является сложным и дорогостоящим мероприятием. Осуществление же всяких политических действий рассчитано на длительный период времени, после которого только и могут быть видны их результаты. Слишком частое проведение выборов привело бы к ликвидации долгосрочных политических проектов и не обеспечило бы единого государственного курса в перспективе.

Вместе с тем во многих европейских государствах с богатыми демократическими традициями существуют укороченные сроки пребывания у власти членов законодательных органов. К их преимуществам относится более осторожная политика правительств, боящихся потерять поддержку населения. К недостаткам же можно причислить то обстоятельство, что избирательная кампания в этих государствах фактически не прекращается. Для стран с устоявшейся демократией подобная ситуация неопасна, но молодые демократии не способны эффективно функционировать в таких условиях.

В государствах, где нижние палаты избираются на 6 и более лет, для сохранения устойчивой связи с обществом зачастую используется система непрерывной ротации, т.е. обновления части состава палаты. Это позволяет законодателям более гибко реагировать на изменения политического климата в обществе. Так, в Аргентине, Марокко и Франции парламенты избираются на 9 лет, но каждые 3 года заменяется треть их состава. В Бразилии парламент избирается на 8 лет и каждые 4 года меняются треть или две трети его состава. В Алжире, Нидерландах, Филиппинах и Японии вновь избранный парламент действует 6 лет, а через 3 года меняется на треть. В Индии, Пакистане и США законодательное собрание избирается на 6 лет, и каждые 2 года его состав на треть меняется. В Казахстане четырехлетний парламент меняется наполовину через 2 года.

Численность высших законодательных органов государства также весьма значительно изменяется от страны к стране. И тут принципиальны два фактора:

- 1) численность парламента должна быть выше в государствах, в которых выше численность населения, так как в парламенте должно обеспечиваться его пропорциональное представительство;

- 2) чрезмерное увеличение численности высшего органа законодательной власти нежелательно, так как по мере ее роста функционирование парламента становится все более неэффективным.

Очевидно, что при большой численности населения страны, как правило, более многочисленными становятся и законодательные органы; одновременно растет и число людей, которых представляет каждый депутат. Так, в Сан-Марино каждый депутат представляет всего 400 чел., в то время как в Индии — примерно 1,7 млн чел. Вместе с тем подобное увеличение делает законодательные органы

больших государств менее представительными, так как депутат не в состоянии выражать интересы такого большого числа людей. Причем сами эти органы становятся громоздкими, негибкими в принятии решений и проведении адекватной долгосрочной политики.

Наиболее наглядный пример — высший законодательный орган Индии, чья деятельность после сведения на нет доминирующего положения в нем Индийского национального конгресса (ИНК) характеризовалась постоянной сменой правительств и политических курсов, что привело к возрождению политической монополии ИНК. Политический плюрализм вызвал засилье в парламенте малочисленных партий, не способных сформировать устойчивое правительство, и панaceей стала однопартийная система.

Именно из-за снижения эффективности громоздких парламентов больших государств для них является предпочтительной ограниченная президентская республика.

Существует два исключения из указанного правила корреляции между численностью населения и размером высшего законодательного органа.

В коммунистических и национал-социалистических государствах, а также Индонезии и Тайване из-за декларируемого стремления властей обеспечить представительность высшего органа законодательной власти эти органы имеют непропорционально большие размеры. В Китае в его состав входят 2979 членов, в Ливии — 1112. Функционирование таких громоздких парламентов в текущем режиме государственного управления совершенно невозможно, поэтому они собираются редко и лишь для принятия ключевых решений по вопросам политического и экономического развития страны на длительный срок. В промежутках между созывами действуют постоянные комиссии и секретариаты или же постоянные национальные законодательные собрания, которым делегируются полномочия этих гигантских выборных органов.

Реальный смысл подобной системы двухуровневого законодательствования заключен в том, чтобы создать еще один механизм, направленный на обеспечение сохранения власти в руках правящей верхушки. С одной стороны, в многочисленных органах власти более проблематично появление случайной оппозиции, с другой — в процессе выборов постоянных законодательных органов возникает возможность обеспечить полный контроль над ними благодаря обладанию большинством во временном высшем органе законодательной власти.

Другое исключение — Великобритания с ее гигантской палатой общин в 659 членов и еще более огромной палатой лордов, состоящей сегодня из 750 наследственных пэров, 470 пожизненных пэров, а также 1038 членов, обладающих правом голоса¹²⁸.

¹²⁸ *Дербишайр Дж. Д., Дербишайр Я.* Политические системы мира. Т. 1. С. 83.

§ 3. Исполнительная власть в системе государственного управления и модели ее организации

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

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

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

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

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

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

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

- 1) *парламентская*;
- 2) *ограниченная президентская*;

- 3) дуалистическая;
- 4) коммунистическая;
- 5) неограниченная президентская;
- 6) милитаристская;
- 7) абсолютистская.

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

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

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

Данные элементы являются базовыми для организации функционирования аппарата исполнительной власти. Более того, в каждом государственном органе независимо от его отнесенности к той или иной ветви власти присутствует государственное управление.

В органах исполнительной власти государственное управление носит подзаконный, исполнительно-распорядительный и правоприменительный характер. В этом случае объект властного воздействия при реализации исполнительной власти — поведение лиц, не входящих в структуру исполнительной власти и не подчиненных этим органам.

Кроме того, государственное управление осуществляется внутри структуры органа исполнительной власти в отношении лиц, с которыми руководитель органа исполнительной власти находится в отношениях организационной (иерархической) соподчиненности. Объект властного воздействия при осуществлении государственного управ-

ления в органе исполнительной власти — поведение лиц, входящих в структуру данного органа¹²⁹.

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

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

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

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

Важной характеристикой современного разделения властей является организация тесного взаимодействия между исполнительной и законодательной властью. Французский государствовед Ж.-Л. Шабо различает государства, где деятельность представительной и исполнительной власти основана на их разделении (США), государства, в основе которых лежит сотрудничество властей (Франция, Великобритания), и государства со «смешением» властей (авторитарные режимы) как противоположностью разделения. Таким образом, само понятие «разделение властей» относительно и сводится к особенностям некоторых национальных систем государственного управления. Обязательной характеристикой многих современных конституций, в том числе российской, является закрепление в них возможности роспуска законодательного органа и вынужденной отставки правительства. И то и другое способствует эффективности управления, в частности при разрешении серьезных кризисов, но имеет мало общего с классическими представлениями о взаимнезависимости властей.

Отличительной чертой функционирования современной системы управления государством является усиление исполнительной власти. В большинстве современных государств органы исполнительной власти разрабатывают 80–90 % законопроектов. Это связано и с растущей технической сложностью законов (депутаты не обладают достаточной компетентностью для проработки всех деталей), и с неспособностью крупных коллегиальных органов, формируемых на конкурентной основе и обладающих переменным составом, самостоятельно создавать и принимать непротиворечивые документы, превосходящие по сложности простые дилеммы типа «да — нет». Кроме того, постоянно увеличивается значение актов исполнительной власти: в большинстве современных государств существует сфера исключительной компетенции правительства или исполнительной власти в целом, куда парламент не вправе вмешиваться либо не вмешивается по традиции. Классический пример — сфера регламентарной власти правительства во Франции. Другое, гораздо

¹²⁹ Сухарев А. С. Реализация государственной власти. Особенности терминологии // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. № 3. С. 15.

более распространенное проявление той же тенденции — многочисленные ситуации, когда подзаконные акты фактически имеют большее влияние на практику государственного управления, чем предшествующие им законы. В России такую роль играют указы президента и постановления правительства, а также многочисленные ведомственные акты, акты региональной и местной исполнительной власти.

Таким образом, к исполнительной власти переходит и функция разработки законов, и значительная часть собственно нормотворческих функций. Если исполнительная власть и политически доминирует над законодательной (мажоритарные парламентские режимы с партийной дисциплиной, суперпрезидентские республики и т.д.), можно говорить даже о законотворческой функции исполнительной власти, когда прохождение законов через парламент — формальная процедура. В современной России ситуация противоположна: отношения Государственной Думы и исполнительной власти иногда характеризуются противостоянием — каждый участник стремится к максимальной самостоятельности. В результате деятельность высших органов государственной власти отличается сравнительно низкой эффективностью. Естественный выход — усиление исполнительной власти, рост ее значения в сфере нормотворчества.

Усиление исполнительной власти проявляется также в росте численности и сложности используемого аппарата. Наряду с повышающейся ролью административных актов это дает некоторым исследователям основание для того, чтобы говорить об администрации как о «четвертой власти», противопоставляемой не только законодательным органам, но и собственной политической верхушке — правительству.

В государствах демократических и недемократических *исполнительная власть существенно различается по форме реализации своих функций.*

В демократических государствах, как правило, преобладает **парламентская форма организации исполнительной власти**. Ее называют еще **вестминстерской моделью**, ибо она появилась в Великобритании. Учитывая, что 29 государств из тех, в которых принята эта форма, некогда входили в состав Британской империи, можно предположить, что принятие ими данной модели было обусловлено исторически.

Парламентская форма используется в либерально-демократических государствах и молодых демократиях. Это позволяет утверждать, что она способствует наиболее быстрому переходу общества к демократии, так как в ее рамках практически невозможно осуществлять диктаторское правление. Молодые демократии с парламентской формой правления наиболее стабильно движутся по пути демократизации.

Эта форма правления преобладает в небольших государствах. Исключение составляет Индия, но ее история после обретения независимости показывает, что парламентская модель действует в ней

неэффективно, провоцируя частые политические кризисы. Парламентская форма предпочтительнее именно для маленьких государств, в больших она создает неустойчивую систему власти, которую некому стабилизировать в отсутствие независимого от парламента главы исполнительной власти.

Парламентскую форму правления характеризуют следующие основные черты.

1. Полномочия главы государства четко отделены от полномочий главы правительства и от политических процессов в парламенте и стране. Глава государства исполняет преимущественно церемониальные и представительные функции, его роль в функционировании исполнительной власти невелика. Он возглавляет не исполнительную власть, а государство в целом, но имеет для этого государства символическое значение. Глава государства — король или избираемый парламентом президент. В странах Британского Содружества с такой формой правления главой государства является британский монарх, представляемый генерал-губернатором.

2. Правительство формируется законодательным органом. Срок правления не ограничен, он определен расстановкой сил в парламенте.

3. Лидер партии или коалиции назначается на должность премьер-министра главой государства с согласия большинства, после чего он по соглашению с партиями, вошедшими во властную коалицию, определяет кандидатуры членов будущего кабинета.

Существуют парламентские модели с двухпартийной системой; они наиболее стабильны, и премьер-министры в этих странах обладают значительными полномочиями. Многопартийные парламентские государства, наоборот, порождают слабые правительства и слабые премьер-министров, которые меняются чаще, чем происходят парламентские выборы. В отдельных странах (они в основном расположены в Азии) используются однопартийные парламентские модели. В последнее время наметилось их движение в сторону многопартийной системы (Япония и Индия, в частности, уже сделали это).

Преобладает в мире **организация исполнительной власти с ограниченными функциями президента**. Она действует более чем в 70 государствах. Характеризуют ее такие ключевые особенности.

1. Президент исполняет свои полномочия в течение определенного срока и совмещает функции главы государства и главы правительства. В первой роли он символизирует государственность и государственную власть в целом, во второй — руководит исполнительной властью, выступая в качестве главнокомандующего армией, определяя внешнюю политику и обладая правом законодательной инициативы.

2. Президент может быть лишен своего статуса только посредством процедуры импичмента при нарушении им конституции страны.

3. Президент осуществляет руководство исполнительной властью при помощи подотчетного ему кабинета.

4. Некоторые полномочия президента ограничены законодательной властью. Так, в РФ закреплено исключительное право Федерального Собрания на преодоление вето президента квалифицированным большинством голосов ($\frac{2}{3}$). Назначение некоторых должностных лиц президентом РФ нуждается в одобрении парламентом, международные договоры тоже вступают в силу после ратификации их его квалифицированным большинством и т.д.

Система ограниченной президентской власти характерна в большей степени для стран молодой демократии и в меньшей — для стран с либерально-демократическим режимом. При этом количество государств с парламентской формой правления увеличивается, а число демократических президентских республик в последние десятилетия выросло почти вдвое (с 35 до 72) за счет стран, освободившихся от авторитаризма в различных его проявлениях. Вместе с тем ограниченная президентская власть из-за сосредоточения в руках главы государства столь большого числа полномочий способна легко преобразоваться в один из типов авторитарных режимов.

Отметим, что для государств с огромной территорией и высокой численностью населения ограниченная президентская форма организации власти предпочтительнее, чем парламентская, так как обеспечивает более гибкое и устойчивое управление громоздким политическим и административным аппаратом страны и большую управленческую стабильность.

Впрочем, распространенность указанной модели обусловлена тем, что многие переходящие к демократии и вновь образуемые государства, не связанные генетически с Британским Содружеством, перенимают американскую модель государственного управления.

В конституциях большинства таких президентских республик время пребывания президентов у власти ограничено: от одного до трех сроков подряд. Закреплен высокий нижний возрастной предел для вступления в эту должность: в США, Бразилии и Польше — 35 лет, на Филиппинах — 40 лет, в Монголии — 45 лет. Оба эти ограничения направлены на то, чтобы обеспечить постоянную ротацию кадров на этой должности, но кадров опытных, что дополнительно обеспечивает государственную стабильность.

Дуалистическая форма организации исполнительной власти принята примерно в двух десятках государств. Для нее характерно совмещение традиционно сильного президента (или монарха) с сильным премьер-министром, который обладает достаточной долей политической самостоятельности.

Обычно данная форма организации власти возникает при преобразовании других форм. Во Франции, например, устойчивое равновесие между президентом и премьер-министром сложилось в результате конституционной реформы при возникновении Пятой республики, когда оказавшийся несостоятельным в управлении страной парла-

ментский режим Четвертой республики был трансформирован в сторону усиления президентской власти. В Шри-Ланке, наоборот, произошел переход от ограниченной президентской республики к парламентарной, в ходе которого полномочия были значительно перераспределены в пользу премьер-министра.

При дуалистической форме организации исполнительной власти используются различные способы обеспечения равновесия. Глава государства избирается всенародно (в республике) или получает власть по наследству (в монархии), что дает ему самостоятельный источник легитимности помимо парламента (как в ограниченной президентской республике), а вот процедура назначения премьер-министра строится по парламентской модели: он назначается президентом (монархом), но должен пройти процедуру утверждения в парламенте.

При этом полномочия обоих руководителей четко разделены. Как правило, в ведении президента (монарха) сосредоточены стратегические вопросы управления, а в распоряжении премьер-министра остаются вопросы тактические. Это позволяет второму проводить собственную политику в интересах парламентского большинства, а первому — вводить стратегические ограничения на эту деятельность. Если же парламентское большинство и президент (король) придерживаются различных политических взглядов, то возникает возможность и необходимость поиска гибкого компромисса внутри самой исполнительной власти.

В Ливане премьер-министр и президент принадлежат к двум различным религиозным группам из трех, примерно равных по численности. Президент должен быть христианином-маронитом, премьер-министр — мусульманином-суннитом. Спикер парламента — мусульманин-шиит, что завершает систему распределения власти между основными религиозными группами населения.

Дуалистическая модель организации исполнительной власти эффективно функционирует только в государствах с богатой демократической историей, в странах же молодой демократии наблюдается постоянная тенденция к нарушению стабильности системы. Так, Чад, Шри-Ланка, Финляндия, Португалия и другие государства постепенно переходят к парламентской модели.

В недемократических государствах известна **коммунистическая форма организации исполнительной власти**. Уже на заре становления коммунистического государства в СССР сложилась двойственная система органов управления: государственная и партийная. Это было связано с необходимостью для захвативших власть коммунистов первоначально маскировать свое стремление к монопольному обладанию ею и создавать видимость демократичности государства, так как стремление к народовластию и демократии было доминирующим в российском обществе в период смены государственного строя в 1917 г. и последовавшей за этим Гражданской войны. Именно обещание подлинного народовластия, равноправия наций, отсутствия

всякого угнетения и гарантировало большевикам окончательную победу в политическом противостоянии.

Органы государственного управления, сложившиеся после Гражданской войны и образования в 1922 г. Советского Союза, имели многие формальные признаки парламентской демократии, а в государственном устройстве постулировался федерализм. Должность главы государства формально закреплялась за председателем ЦИК СССР, а правительство было подотчетно председателю Совнаркома.

Параллельно складывалась система партийного управления, в основу которой был положен принцип демократического централизма, лишивший эту организацию подлинной демократичности и позволивший сконцентрировать высшую власть в государстве на вершине политической пирамиды. В свою очередь, в партии формальная власть принадлежала высшим политическим органам (политбюро, оргбюро, секретариат), но ввиду расплывчатости принципа демократического централизма формальное подчинение этих органов съездам партии сделало возможным создание системы единовластия в лице человека, способного сконцентрировать в своих руках подбор и расстановку кадров. Так как партия доминировала над государством, заложенные в государственное управление демократические механизмы в действительности не функционировали, жесткий централизм партийной власти обеспечивал тотальный контроль партии над всеми вопросами управления в СССР.

Юридически исполнительная власть в коммунистических государствах полностью подчинена законодательной, так как формально законодательные органы могут принимать к рассмотрению и решать любые вопросы государственного управления. Но поскольку сама законодательная власть фактически полностью зависит от партийного руководства, отсутствие независимости исполнительной власти на деле оборачивается еще большим отсутствием независимости власти законодательной. И если ранее должности в системах государственного и партийного управления совмещались редко, то в настоящее время, как правило, фактические лидеры коммунистических партий занимают и высшие государственные посты, причем в системе исполнительной власти, что означает полное подавление исполнительной властью власти законодательной.

Так, председатель КНР полностью подчинен в своей деятельности Всекитайскому собранию народных представителей. Но деятельность ВСНП направляется Коммунистической партией Китая, которой руководит генеральный секретарь — тот же председатель КНР, благодаря чему его формальное подчинение на самом деле означает скрытое управление, а под декларированием демократической парламентской власти скрывается всевластие КПК в лице ее лидеров. В настоящее время руководство исполнительной властью в коммунистических государствах (за исключением Кубы) осуществляется, ско-

рее, коллегиально и роль руководителя партии менее значительна, чем была еще недавно.

Условно может быть обозначена как **неограниченная президентская** форма организации исполнительной власти в ряде государств с национал-социалистическим, авторитарно-националистическим и исламско-националистическим режимами. В отличие от коммунистических государств, где господствует государственная идеология, в странах с неограниченной президентской формой организации исполнительной власти определяющую роль играют национальные интересы, проводником которых и выступает национальный лидер, чье господство во многом обусловлено его способностью представлять эти интересы.

Неограниченные президентские республики в подавляющем большинстве были образованы относительно недавно, и в них продолжает сохраняться стремление к утверждению национальной самоидентичности. В некоторых государствах приход к власти харизматического лидера произошел вследствие гражданской войны, которую удалось остановить только путем отказа от демократии, оказавшейся нежизнеспособной из-за сильных общественных противоречий, в основном межэтнических.

В неограниченных президентских республиках спектр конкретных политических ситуаций достаточно широкий. Например, в некоторых государствах действующие лидеры достигли своего положения в ходе кровавых военных переворотов, а сами государства очень неустойчивы. Другие были истощены гражданскими войнами и пограничными мятежами, третьи остались политически стабильны.

Главной характерной чертой неограниченной президентской формы организации исполнительной власти является полное отсутствие реального политического выбора, альтернативы господствующему политическому курсу, причем курс этот не связан с господством определенной идеологии или традиции, а основан на доминировании в политической жизни страны одной личности, приспособившей под свою власть представления о национальном интересе, сложившиеся в стране. Авторитарные лидеры подобного типа сочетают различные средства управления государством — от грубой военной силы до манипуляции сознанием через средства массовой информации, контролируемые властью.

Подобные формы организации власти не подразумевают распределения ответственности между соратниками из правящей верхушки. Политические лидеры этих государств склонны избегать назначения на ключевые государственные посты сильных и харизматических лидеров, а потому реальное управление зачастую сталкивается с высоким уровнем некомпетентности управляющих высшего звена. Кроме того, отсутствие у подобного лидера мощной устойчивой базы в обществе (вроде армии или партии, представляющей самостоятельную силу) делает такие общества нестабильными и чрезвычайно зависимыми от политической конъюнктуры. О неустойчивости харизматической власти писал еще М. Вебер.

Военная форма организации исполнительной власти сходна с коммунистической тем, что в государственном управлении фактически складываются две параллельные структуры, которые это управление и осуществляют. Одна из них — формальная государственная система властных органов; она зачастую практически в неприкосновенном виде остается от предшествующего режима, на смену которому и приходят военные в ходе переворота. Поэтому во многих государствах, находящихся под правлением военных, сохраняются формальные демократические институты.

В этих странах существует дополнительная система организации властного управления, костяком которой выступает армия (по аналогии с властной вертикалью партийных органов при коммунистическом правлении). Внутри армии поддерживаются строгая военная дисциплина и беспрекословное подчинение приказам вышестоящего начальства. В ситуации, когда ключевые государственные посты в исполнительной власти занимают военные, продолжающие службу в армии, обеспечивается полная подконтрольность всех институтов исполнительной власти военной хунте. Данная схема, конечно, не распространяется на законодательные органы власти, а потому армии приходится изобретать дополнительные механизмы, при помощи которых она обеспечивает контроль над законодателями.

В отдельных случаях это приводит к временному приостановлению деятельности органов законодательной власти, но чаще, как, например, в Индонезии при Сухарто (1967–1998 гг.), руководители армии формируют или подчиняют себе марионеточную политическую партию, которая служит их интересам в выборном процессе и обеспечивает господство в законодательном органе власти. Именно такие военные правления оказываются наиболее устойчивыми и способными к проведению долгосрочной прогрессивной политики. Военные же режимы, пытающиеся обеспечить свое господство только при помощи грубой военной силы, рано или поздно утрачивают власть.

Зачастую военные приходят к власти в периоды гражданских кризисов, сильных политических противоречий и конфликтов. Иногда это происходит, когда гражданская форма правления исчерпывает себя, государственный аппарат управления становится недееспособным. В этом случае эффективная политика по преодолению кризиса, умеренность при подавлении в стране политического противостояния, способность к комбинированию силовых методов с манипулятивными могут создать для военного диктатора возможность сохранить свою власть при переходе к гражданскому правлению, выиграв на демократических выборах.

Кроме стран с военным режимом управления существует значительное число государств с иными формами организации исполнительной власти, но в которых военные сохраняют большое влияние, а иногда и оказываются важным механизмом при смене персонального состава верхушки аппарата государственного управления (Таиланд,

Парагвай, Перу, Гватемала и т.д.). В этих странах время от времени устанавливались военные режимы как средство стабилизации положения дел после неудачного правления гражданской администрации (например, режим А. Пиночета в Чили), или же они лишь недавно отошли от правления военных под внешнеполитическим давлением, отчего все важные признаки данной формы организации исполнительной власти в них продолжают сохраняться.

Абсолютистская форма организации исполнительной власти характеризуется полным доминированием исполнительной власти и ее главы в политическом управлении страной. В этом отношении она родственна неограниченной президентской форме власти, но в отличие от последней глава государства здесь приобретает свое положение благодаря не индивидуальной харизме, которая позволила ему совершить переворот или же победить на выборах, а традиции, легитимированной основополагающим законом (чаще всего конституцией).

Абсолютистские государства создавались по существовавшему еще недавно и безусловно доминировавшему до эпохи Просвещения традиционному типу власти (в классификации М. Вебера). В период колониального господства все эти государства (кроме Ватикана) оказались в сфере влияния Британской империи и сохранили свое политическое устройство благодаря соглашению с высшими органами власти метрополии. И в дальнейшем они не утратили тесные связи с Британией, благодаря которым зачастую продолжают препятствовать демократическим преобразованиям.

В Ватикане абсолютизм является следствием сложившегося порядка управления католической церковью, а так как гражданство в этом государстве — дело добровольное, то вопрос демократизации режима не поднимается.

В большинстве абсолютистских государств нет политических партий. Многие из них расположены на Ближнем Востоке, где господствующей религией является ислам, а наличие богатых месторождений нефти и газа при относительно небольшой численности населения обуславливает крайне высокий уровень ВВП. Таким образом, эти страны могут обеспечить высокий жизненный уровень для подавляющего числа своих граждан, что гарантирует им политическую и социальную стабильность.

В государствах с абсолютистской монархической формой правления (кроме Ватикана) управление страной находится в руках одного человека (в Саудовской Аравии — семьи). Именно этот человек сосредоточивает в своем ведении принятие решений по ключевым вопросам текущей жизни страны. В этом отношении абсолютизм допускает еще большую концентрацию государственной власти, нежели неограниченная президентская республика, так как монарх не должен считаться с национальными интересами, которые выступают идеологической подоплекой власти полномочного президента, но может

управлять ими. Кроме того, в конституциях неограниченных президентских республик все же закреплены формальные механизмы отстранения главы государства от власти, законодательные же акты абсолютных монархий чаще всего не допускают подобного.

Особый пример абсолютистского управления — Объединенные Арабские Эмираты — государство, в котором демократия существует на уровне федерального центра, так как правители отдельных эмиратов выбирают главу государства, но при этом каждый из эмиратов является полноценной абсолютной монархией.

Зачастую в абсолютистских государствах ключевые посты в органах исполнительной власти занимают ближайшие родственники монарха, его друзья и выдвиженцы, а законодательные органы, если имеются, оказываются вынужденными сотрудничать с теми деятелями исполнительной власти, которых представит им монарх.

Таким образом, *главным и основополагающим критерием при выявлении формы организации исполнительной власти следует считать признание (непризнание) государственной системой принципа разделения властей*. Если принцип разделения властей используется в качестве фундаментального основания системы государственного управления, можно говорить о демократической организации исполнительной власти, в противном же случае — о недемократической.

При демократической организации исполнительная власть ограничена пределами, традиционно задаваемыми законодательными органами власти, при недемократической таких пределов не существует, исполнительная власть безусловно подчиняет себе законодательную и приспособливает ее к своим целям.

В рамках демократической организации исполнительной власти по признаку преобладания конкретных механизмов организации власти в стране и соподчинения основных фигур в системе исполнительной власти — президента (монарха) и премьер-министра (главы правительства) — можно выделить три формы республики: президентские (ограниченные президентские), парламентарные (с доминированием премьер-министра) и дуалистические. В парламентарных республиках общий баланс между ветвями власти чуть смещен в сторону законодательной власти, в президентских — в сторону исполнительной.

Эти формы имеют свои достоинства и недостатки. Парламентская форма подразумевает большую ответственность власти перед обществом и более быструю обратную связь между ними, более гибкую реакцию общества на неадекватные действия исполнительных властей, а потому является более демократичной. Но в больших государствах, особенно многонациональных, в странах, где присутствует слишком много политических интересов, могущих быть представленными в парламенте, подобная форма власти не может обеспечить политическую стабильность в долгосрочной перспективе, особенно в странах

молодой демократии, где политическая культура общества еще не сформировалась окончательно. Поэтому для таких государств форма ограниченной президентской республики гораздо более целесообразна.

Промежуточная — дуалистическая — модель не может быть признана успешной, так как требует от лидеров и общества значительной политической культуры, а в период общественной нестабильности скорее ослабляет государство, чем усиливает его. Чаще всего она используется для перехода от одного основного типа республики к другому.

В недемократических государствах выделяются формы с преимущественно коллегиальным управлением, когда реальная вертикаль власти существует параллельно с официально декларируемой и при наличии формально демократических инструментов управления контроль правящей верхушки над обществом зачастую обеспечивается существованием мощной иерархически организованной группы, из членов которой и подбираются кадры для органов исполнительной власти. Конкретных форм здесь две (в зависимости от того, каков характер группы, управляющей обществом): коммунистическая и военная.

Есть и формы с преимущественно индивидуальным управлением, когда вся полнота власти принадлежит одному человеку, который и осуществляет управление государством. При этом он может опираться на партию, созданную для проведения его воли в законодательном органе власти; армию — для подавления оппозиции; средства массовой информации, контролируемые правительством; религию или национальные интересы. Но все они служат лишь инструментами для проведения единовластия и не представляют системообразующей силы. При абсолютизме глава государства определяется путем традиционного наследования власти, а при неограниченной президентской форме (хотя лидер не обязательно называется президентом) — путем ее захвата.

§ 4. Судебная власть

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

Суды осуществляют правосудие посредством регулируемого процессуальным правом судопроизводства¹³⁰. В установленных зако-

¹³⁰ *Перевалов В.Д.* Теория государства и права: Учебник. М.: Высш. образование, 2005. С. 75–81.

ном случаях к осуществлению правосудия привлекаются представители народа (присяжные заседатели).

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

Как указывается в Европейской хартии о статусе судей¹³¹, целью статуса судей является обеспечение компетентности, независимости и беспристрастности, которых каждый гражданин вправе ожидать от судебных инстанций и от каждого судьи, которому доверена защита его прав. Статус судей должен исключать возможность принятия и применения любых нормативных положений или процедур, способных поколебать доверие к их компетентности, независимости и беспристрастности.

Судебная власть является сложной подсистемой государственной власти, представлена судебными учреждениями, имеющими самостоятельную структуру государственной организации.

Состояние судебной власти, отношение к ней в обществе очень важны для демократии и законности. Суд не является репрессивным органом государства. Он призван быть защитником права в самом широком смысле. Судебная власть воздействует на законодательную и исполнительную, применяя в своих решениях действующее законодательство.

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

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

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

¹³¹ Сборник нормативных актов о суде и статусе судей в Российской Федерации. М., 2004. Вып. 3, кн. 2. С. 256–261.

учет принимаемых судебных актов; иные виды организационной, управленческой и финансово-хозяйственной деятельности.

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

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

Особое значение для функционирования судебной системы имеет **правовая система — целостный комплекс правовых явлений, обусловленных объективными закономерностями развития общества, осознанных и постоянно воспроизводимых людьми и их организациями (государством) и используемых ими для достижения своих целей**¹³².

Правовые системы, используемые в различных странах, отличаются многообразием¹³³. Их обычно классифицируют следующим образом.

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

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

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

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

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

Исторически сложилось, что наибольшее распространение получили европейская континентальная и англосаксонская правовые системы, которые еще именуют «семью права». Страны с выраженной

¹³² *Перевалов В.Д.* Теория государства и права. С. 367.

¹³³ *Барциц И.Н.* Типология современных правовых систем. М., 2000. С. 5.

католической ориентацией входят в европейскую континентальную (романо-германскую) правовую семью, протестантские — в англосаксонскую. Несмотря на существенные различия правовых систем западно-европейских и восточно-европейских государств, они имеют множество родственных черт, что позволяет относить их к единой европейской континентальной правовой семье, внутри которой выделяют германское, романское, славянское и северное право.

Наиболее характерное отличие **континентальной правовой семьи** — уважительное отношение к закону. Он предстает в виде некоего абстрактного образца поведения, который является для судьи единственным критерием оценки поведения конкретного индивидуума.

В **англо-американской системе** судья оценивает действия подсудимого с точки зрения их соответствия требованиям законов и иных нормативных актов, и выносит решение, руководствуясь собственным знанием законов и представлением о праве. Судебное решение после утверждения становится обязательным при рассмотрении впоследствии аналогичных дел. В результате создается прецедент, обладающий силой закона.

Заметно различаются и порядки судопроизводства. Европейской правовой системе присуще длительное досудебное расследование, в ходе которого собирается основная масса доказательств. Судья в этом случае непосредственно вовлекается в предварительное изучение материалов дела. В системе англосаксонского права судья выполняет функции арбитра, наблюдая за состязанием сторон, в котором адвокаты предъявляют суду собранные по делу доказательства, определяют состав свидетелей, ведут их допрос, предоставляя таким образом все факты суду самостоятельно.

Судебные системы и судопроизводство в западных странах, хотя и имеют свои особенности, в основных конституционных положениях, регулирующих организацию судебной власти, содержат некие общие моменты.

1. В государствах отмечается стремление к индивидуализации механизмов правового регулирования¹³⁴, что вполне понятно, так как обусловлено национальными интересами (например, Конституция Франции не имеет статей о высших судебных инстанциях).

2. Конституционные положения, касающиеся организации судебной власти, не детализируют структуру общей судебной системы, что дает дополнительные возможности для ее реформирования.

При этом многочисленные конституционные законы, определяющие иерархическую структуру судебной системы, весьма консервативны. Федеральная судебная система США в основных чертах не претерпела существенных изменений с принятия в 1789 г. Закона о судостроительстве. Более 100 лет, вплоть до 1970-х гг., не менялась

¹³⁴ Давид Р., Жоффре-Спинози К. Основные правовые системы современности. М., 1996. С. 18.

судебная система Великобритании. При восстановлении демократических принципов правосудия в ФРГ после окончания Второй мировой войны вновь вступил в силу Закон о судеустройстве 1877 г. Во Франции почти 150 лет действовал Закон о судебной организации и управлении юстицией, принятый еще при Наполеоне Бонапарте в 1810 г.

Судебные системы в большинстве названных и в ряде прочих стран после реформирования основ судеустройства во второй половине XX в. складывались, как правило, в виде трехступенчатой структуры. Суды первого звена значительно дифференцированы в зависимости от степени сложности и категории дел. Вторая ступень — апелляционные суды, именующиеся так почти повсеместно. Они совмещают свою основную функцию, заключающуюся в рассмотрении жалоб на решения судов первой инстанции, с организационной и контрольной деятельностью. Третья ступень — верховные суды, имеющие статус высшего суда.

3. Во многих странах в рамках единой судебной системы кроме судов общей юрисдикции имеется сеть специализированных судов: ювенальные, налоговые, экологические, семейные и др.

4. В судебных системах континентального и англосаксонского права все больший вес приобретает институт судебного конституционного контроля. Конституционные суды как специальные органы конституционного контроля появились сначала в США, Австрии, Чехословакии, а позднее — в Италии и Германии. Писанные конституции и органы, наделенные правом оценивать конституционность законов, сейчас образованы в подавляющем большинстве европейских стран¹³⁵, в том числе в России. Институт судебного конституционного контроля существует в двух формах — американской и европейской (или австрийской).

Американская модель предусматривает конституционный контроль силами судов общей юрисдикции¹³⁶. Здесь возможны два варианта: либо каждая судебная инстанция наделяется правом такого контроля, либо только верховный суд. Подобная институция распространена в США, Канаде, большинстве стран Латинской Америки, в Японии, Индии, Австралии, Швейцарии, Скандинавских странах.

Европейская, или австрийская, модель предполагает создание специального суда, осуществляющего конституционный контроль. Такие суды действуют в Австрии, Бельгии, Испании, Италии, Португалии, Российской Федерации, Франции, ФРГ и других странах. Она сложилась под непосредственным влиянием присущих европейской континентальной правовой семье общих установок в виде верховенства закона и подчиненной роли судебной практики, откуда проистекает нежелание наделять правом конституционного контроля суды общей юрисдикции.

¹³⁵ Зорькин В.Д. Интеграция европейского конституционного пространства: Вызовы и ответы // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 12. С. 4.

¹³⁶ Судебные системы и судопроизводство в западных странах // Отечественные записки. 2003. № 2.

К сфере компетенции органов конституционного контроля обычно относятся: проверка решений государственных органов, рассмотрение внутриведомственных конфликтов и конфликтов между органами государственной власти. Основная же их функция — обеспечение конституционной законности.

В деятельности органов конституционного контроля можно выделить две стадии — предварительную и конечную. Предварительная предусматривает изучение нормативных актов на различных этапах их законодательной разработки. Во Франции, к примеру, — это прерогатива Конституционного совета. Контроль над законодательскими проектами может быть инициирован президентом республики, председателями палат парламента, 60 депутатами обеих палат. Аналогичная форма контроля существует в Ирландии, Португалии. На конечной стадии контроль над уже принятыми законодательными актами может быть абстрактным — безотносительно конкретных ситуаций применения закона и конкретным — при рассмотрении определенного дела в суде. Почти во всех странах заключение суда о неконституционности какого-либо нормативного правового акта влечет за собой приостановку разрешения дела до решения вопроса конституционным судом.

5. Расширение полномочий конституционных судов, которые в странах, практикующих американскую модель, имеют право препятствовать вступлению закона в силу, отменить действующий закон, что поднимает эти решения до уровня конституционных актов, обладающих даже большей силой, нежели парламентские акты.

В некоторых странах правом конституционного контроля наделены верховные суды, например в США, странах Скандинавии. Но кассационные суды Италии и Франции, Верховный суд Испании, Федеральная судебная палата ФРГ таким правом не обладают.

6. Переход к транснациональному судебному контролю в деятельности таких наднациональных судебных органов, как Европейский Суд по правам человека в Страсбурге и Европейский Суд Правосудия в Люксембурге. Национальные конституционные суды в этих условиях вынуждены соразмерять свою деятельность с деятельностью данных наднациональных органов. Существуют разные уровни наднационального контроля — от собственно Европейского союза (в который Россия не входит) до Совета Европы, более широкого объединения, охватывающего 46 стран и более 800 млн европейских граждан¹³⁷.

Низшее звено судебной системы — мировой суд. Как суд первой инстанции он разбирает дела о малозначительных уголовных преступлениях, проводит предварительное разбирательство более значительных уголовных дел и рассматривает в упрощенном порядке мелкие дела. Мировой судья в ряде государств — должностное лицо, как правило, назначаемое центральными органами государственной вла-

¹³⁷ Зорькин В.Д. Интеграция европейского конституционного пространства: Вызовы и ответы. С. 4.

сти, единолично рассматривающее дела в мировом суде. Мировые судьи наиболее приближены к местному сообществу, хорошо знают его ценностные ориентиры и проблемы. В традициях мирового судопроизводства — рассмотрение споров на основе народоправства, обычных норм, базирующихся на идеях справедливого общества.

Впервые идея демократического правосудия получила воплощение в суде центуриатных комиций в Риме, где оценка фактических обстоятельств дела, вынесение окончательного решения в отношении предполагаемого виновного лица, определение наличия вины и ее степени, меры ответственности за содеянное осуществлялись самим народом.

Несмотря на значительное влияние римского права, мировое рассмотрение конфликтов наиболее успешно стало развиваться в Англии (в XIV в.), в Северной Америке (в XVII в.), во Франции (в конце XVIII в.), в России (во второй половине XIX в.). Это предопределило принципиально иное, чем в эпоху Средневековья (инквизиционные начала правосудия), социальное назначение суда в государстве, иные взаимоотношения суда с государственными органами и населением.

Первоначально в Англии мировые суды заседали в коллегиальном составе: двое мировых судей и присяжные заседатели. В конце XV в. мировым судам было разрешено разбирать уголовные дела не только на четвертных сессиях, но и между ними, что привело к возникновению суммарной юрисдикции, когда дело рассматривалось без присяжных. С середины XVI в. на мировых судей была возложена обязанность проводить предварительное расследование дел о преступлениях, преследуемых по обвинительному акту, т.е. своеобразную процедуру предания суду по делам, подлежащим рассмотрению судом присяжных. Этот вид судебных органов сохранился до настоящего времени, называется магистратским, а среди мировых судей доминируют представители среднего класса.

Мировые суды, действующие во Франции, называют консилиаторами (примирителями). С самого начала в организации судебной системы Франции была обозначена демократическая линия. Декретом от 16 августа 1790 г. «Об организации судов» для судебного разрешения исков на незначительные суммы был создан институт мировых судей — *juges de paix*, которые рассматривали дела с участием прюдомов — ассессоров, избираемых из числа наиболее почетных граждан. Более крупные иски рассматривались окружным судом в составе пятерых судей, избираемых населением. Избрание мировых судей осуществлялось через коллегию выборщиков, в которую включались так называемые активные граждане, уплачивающие прямой налог в сумме не менее трехдневной заработной платы. Неимущие и малоимущие слои населения от выборов отстранялись.

Ордонансом от 23 декабря 1958 г. «О судебной организации» мировые судьи были упразднены, а суды низшего звена стали подразделяться на две категории — малой и большой инстанций. Суды (трибу-

ны) малой инстанции заменили институт мировых судей. Суды (трибуналы) малой и большой инстанции имеют в своем составе и гражданские, и уголовные структурные подразделения и рассматривают основную массу судебных дел. Компетенции обоих судов (трибуналов) тесно соприкасаются. Суды (трибуналы) малой инстанции существуют в каждом округе апелляционного суда и располагаются в его главном городе.

Опыт Англии и Франции показывает, что институт мировых судей максимально приближен к местному самоуправлению. Системы мирового судоустройства, возникшие в этих странах, стали прототипами для других стран Европы и в США.

Мировое рассмотрение конфликтов знает и российская история судебной системы. Следует отметить, что оно было принято еще в древнерусской судебной системе, но наибольшее развитие институт мировых судей получил после Судебной реформы 1864 г., когда была сделана попытка введения демократических принципов судопроизводства и судоустройства. Безусловно, в основе этого лежала отмена крепостного права в 1861 г. Крестьянская реформа не только экономически освобождала крестьян, но и обеспечивала их участие в общественной жизни государства. Идеологи судебной реформы заложили основные принципы судопроизводства: независимость суда от администрации, равенство сторон, гласность и состязательность судебного процесса.

Судебная система России прошла длительный путь изменений, но природа института мировых судей остается двойственной: с одной стороны, он отражает идеологию местного сообщества, с другой — является важным звеном судебной системы.

Возрождение института мировых судей в современной России стало закономерным следствием демократизации общества на основе Конституции 1993 г., базирующейся на гуманистических ценностях. Российский мировой суд как важнейший элемент примирительных процедур в рамках гражданского и уголовного судопроизводства отражает опыт многих государств.

Мировой практике известны *несколько подходов к решению вопроса об участии народа в отправлении правосудия*¹³⁸.

Первый подход предусматривает **законодательное закрепление возможности участия народа в отправлении правосудия**, что создает условия для развития указанного института в отраслевом законодательстве, но не обеспечивает принятия парламентом нормативного акта, определяющего порядок привлечения граждан к отправлению правосудия и обстоятельства, при которых они имеют право участвовать в рассмотрении дела.

Так, в ст. 120 Конституции Италии 1947 г. записано, что «могут учреждаться лишь специальные отделения по определенным категориям дел при обыкновенных судебных органах, в которых могут участвовать гражд-

¹³⁸ Гончаров А.А. Гарантии развития конституционного права граждан на участие в отправлении правосудия // Вестн. Воронеж. ун-та. Сер. Право. 2008. № 2. С. 37–40.

дане, не принадлежащие к магистратуре. Закон регулирует случаи и формы прямого участия народа в отправлении правосудия»¹³⁹.

При втором подходе **участие народа в отправлении правосудия рассматривается в качестве права**, что возлагает на законодателя обязанность по развитию данного института, однако не гарантирует указанных действий. Разработчики Конституции Российской Федерации 1993 г. избрали именно эту форму.

Третий подход предусматривает **привлечение граждан к участию в отправлении правосудия в обязательном порядке**. Например, в ст. 91 Федерального конституционного закона Австрии 1920 г. говорится, что «народ должен участвовать в отправлении правосудия. По делам о перечисленных в законе преступлениях, за которые может быть назначено суровое наказание, а также по делам о всех политических преступлениях и проступках вопрос о виновности обвиняемого решают присяжные. В уголовном судопроизводстве по делам о других уголовно наказуемых деяниях в отправлении правосудия участвуют заседатели, если предусмотренная мера наказания, подлежащая назначению, может превысить определенный в законе предел»¹⁴⁰. Однако фактически в судопроизводстве не существует суда присяжных: дела о преступлениях средней тяжести рассматривает коллегия из трех судей-профессионалов и двух заседателей (шеффенов), о тяжких преступлениях — трое судей и восемь непрофессионалов¹⁴¹.

При четвертом подходе **формы участия народа в реализации судебной властью возложенной на нее функции закрепляются конституционно**. В таком случае обеспечивается развитие этих форм и гарантируется защита от их ликвидации. Так, Конституция Украины 1996 г. в ст. 124 и 127 говорит, что народ непосредственно принимает участие в осуществлении правосудия через народных заседателей и присяжных. Правосудие осуществляют профессиональные судьи и, в определенных законом случаях, народные заседатели и присяжные.

В конституциях ряда зарубежных стран приводятся обстоятельства, при которых дело рассматривается судом с участием народных представителей.

В Конституции Португалии 1976 г. не указаны обстоятельства, при которых народ привлекается к участию в отправлении правосудия в обязательном порядке, но называются возможные категории дел, подлежащие разрешению совместно с народными представителями. В ее ст. 207 «Присяжные заседатели, участие народа и техническая поддержка» гл. 1 «Общие принципы» разд. V «Суды» закреплено: «Жюри, в случаях и в составе, установленных законом, участвует в судебном рас-

¹³⁹ Конституции зарубежных государств: Учеб. пособие. 4-е изд., перераб. и доп. / Сост. В.В. Маклаков. М.: Волтерс Клувер, 2003.

¹⁴⁰ Конституции государств Европы. М.: Норма, 2001.

¹⁴¹ Аубекеров С.Х. Сравнительно-правовой анализ конституционных норм о суде присяжных заседателей // Рос. судья. 2005. № 7.

смотреии тяжких преступлений по требованию обвинения или защиты, за исключением дел о терроризме или об организованной преступности. Закон может предусмотреть участие общественных судей в судебном рассмотрении дел из области трудовых отношений, нарушений в сфере государственного здравоохранения, мелких деликтов, исполнения наказаний или других дел, при разборе которых особое внимание по праву уделяется поправным социальным ценностям. Закон может предусмотреть также участие помощников высокой технической квалификации при судебном рассмотрении определенных вопросов»¹⁴².

Конституция США в разд. 2 ст. III предусматривает, что «дела о преступлениях, включая те, которые преследуются в порядке импичмента, подлежат рассмотрению судом присяжных». При этом рассмотрение должно происходить в том штате, где совершено преступление. В поправке VI 1791 г. дана более подробная формулировка: «При всяком уголовном преследовании обвиняемый имеет право на скорый и публичный суд беспристрастных присяжных того штата и округа, ранее установленного законом, где было совершено преступление». В поправке VII того же года дано дополнение о применении суда присяжных заседателей в гражданском судопроизводстве: «По всем гражданским делам, основанным на общем праве, в которых оспариваемая цена иска превышает 20 долларов, сохраняется право на суд присяжных; но ни один факт, рассмотренный присяжными, не может быть пересмотрен каким-либо судом Соединенных Штатов иначе, как в соответствии с нормами общего права»¹⁴³.

В силу ст. 150 Конституции Бельгии 1994 г. «суд присяжных установлен по всем уголовным делам, политическим преступлениям и преступлениям прессы, за исключением деликтов прессы, инспирируемых расизмом или ксенофобией»¹⁴⁴. Однако фактически суд присяжных в составе трех профессиональных судей и 12 присяжных заседателей рассматривает дела о наиболее серьезных преступлениях¹⁴⁵.

Конституция Греции 1975 г. в ст. 97 гласит: «Уголовные и политические преступления рассматриваются смешанными судами присяжных, создаваемыми из числа постоянных судей и присяжных заседателей, как это определено законом. Решения этих судов требуют соблюдения определенных законом легальных процедур. Уголовные и политические преступления, переданные к моменту вступления настоящей Конституции в силу конституционными актами, решениями и специальными законами под юрисдикцию апелляционных судов, продолжают рассматриваться ими, если только закон не передаст их под юрисдикцию смешанных судов присяжных. Законом могут быть пере-

¹⁴² Конституции государств Европы.

¹⁴³ Конституции 16 стран мира. Алматы: Жеті жары, 1995. С. 393, 397.

¹⁴⁴ Конституции государств Европы.

¹⁴⁵ Аубекеров С.Х. Сравнительно-правовой анализ конституционных норм о суде присяжных заседателей.

даны под юрисдикцию указанных апелляционных судов и иные уголовные преступления. Совершенные через печать преступления любой степени подпадают под юрисдикцию постоянных уголовных судов, как это определено законом»¹⁴⁶.

Таким образом, механизм привлечения граждан к отправлению правосудия обеспечивает существование институтов участия народа в реализации судами возложенной на них функции.

Судебная система как механизм социальной защиты имеет большое значение в любом государстве. Исполняя роль общественного арбитра, она защищает все сферы деятельности, регулируемые правом. Система судебных органов обеспечивает неизбежность основ конституционного строя, охраняя правопорядок, единство экономического пространства, господствующие формы распределения и обмена имущества, гарантируя свободу экономической деятельности. Именно она и реализует государственное принуждение к лицам, допускающим социально отклоняющееся поведение.

Осуществление судебной власти только судом в лице судей и привлекаемых (в установленных законом случаях) к осуществлению правосудия представителей народа есть отражение теории разделения властей. Здесь обнаруживается *один из существенных признаков судебной власти — ее отправление исключительно теми государственными органами, которые были созданы специально для этих целей.*

Другой важный признак судебной системы состоит в отправлении ее органами властных полномочий при неукоснительном соблюдении регламентированного законом процессуального порядка. Он в конечном счете обусловлен возложенной на судебную систему специфической социальной функцией, заключающейся в исключительном праве давать правовую оценку действиям и конфликтам членов общества, иным юридически значимым фактам.

Судебная система функционирует и развивается в тесном взаимодействии с системами представительных и исполнительных органов власти. Все большее значение в сфере нормотворчества приобретает институт судебного конституционного контроля. Судебным органам предоставлено право выносить окончательные и обязательные для всех суждения по административным актам, если последние поставлены под сомнение. Подобная схема взаимоотношений государственных органов позволяет избежать чрезмерной концентрации властных полномочий у кого-либо из них.

Судебная система, как и всякая иная система, представляет собой такую совокупность элементов, отношения между которыми порождают новое системное качество. Оно и образует не что иное, как правосудие. Вместе с тем устойчивость системных связей, стабильность самой судебной системы достигаются путем законодательного

¹⁴⁶ Конституции государств Европы.

закрепления наиболее принципиальных для ее существования положений. Еще одной гарантией судебной системы является устойчивость ее структур и отдельных ее компонентов. Законодатели в этом случае могут установить специальный порядок создания и упразднения судов.

Контрольные вопросы

1. *Каковы основные правила общественного контроля за властью?*
2. *Что признается основной заслугой Ш. Монтескье?*
3. *В чем проявляются взаимопроникновение и взаимосвязь власти и управления?*
4. *В каких случаях можно утверждать, что государственное управление демократично?*
5. *По каким критериям определяется соотношение между органами исполнительной и законодательной власти?*
6. *Какова мировая практика бикамерализма?*
7. *Почему исполнительная власть всегда строится по иерархическому принципу и обладает солидарной ответственностью?*
8. *Каким образом государственное управление обеспечивает эффективное функционирование структур исполнительной власти?*
9. *По каким причинам в судебной системе особую роль играют конституционные суды?*
10. *Каковы современные тенденции транснационального судебного контроля в деятельности наднациональных судебных органов?*

Задания для углубленного изучения

1. *Проанализируйте начала формирования и функционирования государственной власти.*
2. *Охарактеризуйте виды государственного управления, которые существуют в органах законодательной власти.*
3. *Сформулируйте перечень основных функций, выполняемых органами законодательной власти.*
4. *Подготовьте характеристику системы непрерывной ротации в нижних палатах парламента.*
5. *Установите, по каким причинам происходит усиление исполнительной власти во многих современных государствах.*
6. *Определите причины, по которым в органах исполнительной власти государственное управление носит подзаконный, исполнительно-распорядительный и правоприменительный характер.*
7. *Проанализируйте основные виды государственного управления в органах судебной власти.*
8. *Охарактеризуйте основное предназначение мировых судей.*

Глава 7. ВЛИЯНИЕ ПАРТИЙНО-ПОЛИТИЧЕСКОЙ СТРУКТУРЫ ОБЩЕСТВА НА ЭФФЕКТИВНОСТЬ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

§ 1. Система проведения выборов и формирование органов государственной власти

Государственная власть осуществляется органами государства. Законной и социально обоснованной является лишь легитимная власть (*legitima potestas*), базирующаяся на системе норм и принципов, принятых в обществе. Государственная власть легитимизируется нормами права. Актом легитимации демократической власти являются выборы коллегиальных, представительных органов власти. **Легитимная власть — это власть, установленная в соответствии с процедурой, предусмотренной нормами права.** В документе Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению Совета по безопасности и сотрудничеству в Европе (ст. 7)¹⁴⁷ фактически перечисляются условия такой легитимации.

Чтобы воля народа служила основой власти правительства, государства-участники проводят свободные выборы с разумной периодичностью, предусмотренной законом: допускают свободную состязательность кандидатов; гарантируют всеобщее и равное избирательное право при тайном голосовании; уважают право граждан добиваться политических или государственных постов, создавать политические партии; обеспечивают проведение политических кампаний в атмосфере свободы и честности и т.д.

Если актом легитимации высших органов власти и местного самоуправления являются, как правило, выборы, то легитимация иных звеньев власти происходит также путем конкурса и назначения, осуществляемых выборными или иными органами в соответствии с их компетенцией и в порядке, предусмотренном законом. Именно с точки зрения легитимности представительные органы должны рассматриваться как основополагающие, первичные органы, составляющие политическую основу общества. Все другие органы выступают как вторичные, производные, формируемые представительными органами, выражающими суверенитет народа. Исключения могут составлять лишь органы, выбираемые непосредственно народом (судьи, президент и др.). Очевидно, что легитимными должны быть не только способы уч-

¹⁴⁷ <http://www.lug.ru/01.38/pg8.htm>.

реждения органов государства, но и цели и методы осуществления ими власти.

Нелегитимная власть является *узурпаторской*. Она представляет собой прежде всего захват власти незаконными методами с опорой на грубую силу или нарушение процедуры выборов, использование власти в целях, не предусмотренных законом, и методами, противоречащими ему.

Следовательно, узурпировать можно и власть, легитимно установленную, если злоупотреблять ею, т.е. использовать в незаконных целях и незаконными методами, или грубо нарушать порядок смены носителей власти (игнорирование сроков перевыборов, новых актов легитимизации, ведущих к смене носителей власти, и т.п.). Заметим, что народ имеет право на восстание против нелегитимной, узурпаторской власти. Это косвенно признается во Всеобщей декларации прав человека, принятой ООН, в преамбуле которой сказано, что охрана законом прав человека необходима для того, чтобы он не был вынужден прибегать в качестве последнего средства к восстанию против тирании и угнетения¹⁴⁸.

Термин «узурпация власти» обычно относят к ее высшим эшелонам. Применительно к отдельным должностным лицам используются такие понятия, как «превышение полномочий», «злоупотребление властью». Эти действия в правовом государстве уголовно наказуемы.

Главным инструментом обеспечения действительной демократии являются выборы, ибо только через них возможно формирование исполнительной и законодательной властей, ответственных перед народом, чего требует принцип признания суверенитета народа в качестве основания легитимности власти. Большинство государств добровольно или принудительно признают принцип народного суверенитета, а потому формируют представительные органы власти на основании народного волеизъявления в процессе проведения выборов. Лишь в нескольких государствах институт выборов отсутствует (Бруней, Ватикан, Катар, ОАЭ, Оман, Саудовская Аравия); в ряде государств ввиду сложной политической ситуации выборы фактически не проводятся, несмотря на их закрепление в основных законодательных документах; еще в трех странах (Китай, Ливия, Руанда) выборы заменены назначением.

Во всех остальных государствах используются те или иные виды представительства. Важнейшим признаком, по которому можно однозначно определить роль выборов в политической жизни страны, является количество партий. Выборы могут проводиться на однопартийной и многопартийной основе.

При *многопартийной политической системе* население имеет возможность выбирать между политическими программами и кур-

¹⁴⁸ <http://www.un.org/russian/documen/declarat/declhr.htm>.

сами, а потому в процессе выборов появляется возможность для радикальной смены направления развития общества.

При **однопартийной системе** такая смена политического курса фактически невозможна, так как все выбираемые кандидаты заведомо принадлежат к одному и тому же политическому лагерю. Возможен только выбор персоналий внутри партии, что снижает реальную значимость выборов. Существуют однопартийные системы, при которых вообще не предоставляется альтернативы: в списки для голосования вносится одна фамилия, которую можно либо вычеркнуть, либо оставить. При иных однопартийных системах в списки вносятся несколько кандидатов, что создает видимость выбора, а попутно позволяет руководству партии отслеживать наиболее перспективных ее членов.

При выборах на однопартийной основе сами выборы играют не свойственную им в демократическом обществе роль. С их помощью правящий режим создает видимость его поддержки обществом, а также легитимизирует свою политическую власть в глазах населения и на международном уровне.

В этом отношении, кстати, следует понимать разницу между характером выборов в коммунистических и некоммунистических однопартийных государствах. При коммунистическом режиме политический курс государства определяется партийной идеологией, в то время как в некоммунистических странах такая идеология зачастую отсутствует, а в ее роли выступают национальные интересы, которые не закреплены идеологически. Поэтому если в некоммунистическом государстве существует однопартийная альтернативная система выборов, то в перспективе выборы могут привести к весьма значительной смене политического курса. Правящая партия, скрепленная личной преданностью харизматическому вождю, может стать проводником политических решений, которые способны повлиять на развитие общества. Это особенно значимо для популистских диктатур, когда харизматические вожди не являются убежденными сторонниками тех или иных взглядов, что дает им возможность подстраивать свои убеждения под некоторые общественные настроения.

Так как в основе современной концепции природы государственной власти лежит идея суверенности народа как источника власти, то очевидно, что выбор должен осуществлять народ. Вместе с тем само понятие «народ» может трактоваться различным образом, вследствие чего могут существовать различные ограничения на право индивида осуществлять власть, участвуя в волеизъявлении народа — выборах. Именно этим объясняется тот факт, что несмотря на принятую в большинстве стран мира концепцию всеобщего избирательного права нет ни одной страны, где участие в выборах мог бы принять всякий желающий.

Первое ограничение связано с *гражданством*. Власть в конкретном государстве избирают только его граждане. В демократических государствах институт гражданства однозначно определен и четко

закреплен в законодательных актах. В качестве примера можно вспомнить законы о гражданстве Эстонии и Латвии, принятые после распада Советского Союза. Эти законы признавали гражданами страны только лиц, являющихся потомками граждан этих стран, бывших ими на момент советской оккупации. Таким образом, гражданство не было предоставлено не только переселенцам из остальных местностей Советского Союза в годы существования единого государства (не было учтено постоянное проживание), но и родившимся в Эстонии и Латвии их потомкам. Единого понимания феномена гражданства в мире до сих пор не выработано, а потому и возможны подобные политические трюки.

Вторым по важности ограничением является ценз *дееспособности (правоспособности)*, лишаящий избирательного права лиц, которые не могут отвечать за свои поступки. Обычно это запреты на участие в выборах умалишенных и людей моложе определенного возраста. Возраст этот варьируется от 15 до 25 лет (Монголия, сенатские выборы Италии), но в большинстве стран он равен 18 годам.

Существуют и другие ограничения, которые, однако, не могут быть признаны вполне соответствующими сложившейся демократической правовой практике, например ограничение выборных прав женщин. Многие годы, несмотря на признание всеобщего избирательного права и равенства людей перед законом, женщины не могли избирать и быть избранными. Основой запрета служило представление об ограниченной дееспособности (правоспособности) женщин, господствовавшее в мире до конца XIX в. Только в 1893 г. было признано право женщин участвовать в выборах. Правда, есть страны, где этого до сих пор не произошло.

Еще одним важным, отмененным сейчас повсеместно, было расовое ограничение, тоже основанное на концепции ограниченной дееспособности (правоспособности) и касающееся представителей цветных рас. Последним государством, отказавшимся от такого ограничения, стала ЮАР, где оно было частью *апартеида* — лишения определенных групп населения в зависимости от их расовой принадлежности политических, социально-экономических и гражданских прав.

Вместе с тем формальная гарантия прав еще не означает фактической их реализации; отказ от прямой сегрегации иногда компенсируется некоторыми косвенными методами. Современное право стремится сформировать единое понимание феноменов гражданства и дееспособности (правоспособности) с целью проведения в жизнь общества демократических ценностей.

Применяемые сегодня в странах избирательные системы — мажоритарная и пропорциональная — развивались около трех веков.

В основу *мажоритарной системы*, распространенной в США, Канаде, Австрии, Индии, положен принцип большинства при определении результатов голосования. Однако выборы по подобной систе-

ме исключают влияние в парламенте малочисленных партий, поскольку способствуют образованию системы больших взаимозависимых и сравнительно стабильных партийных блоков. Происходит вытеснение многих политических сил за пределы активной парламентской деятельности, а транспарентность реальной расстановки этих сил в стране исключается.

Политическим следствием применения такой системы является постоянное чередование у власти двух крупных утвердившихся в государстве политических партий, когда ответственность за результаты государственного управления фактически несет правящая партия, а проигравшая партия переходит в оппозицию. Кроме того, значительная часть избирателей страны может оказаться не представленной в органах власти, чем нарушаются основные принципы как избирательного права, так и демократии¹⁴⁹.

Считается, что мажоритарная система наиболее удобна для манипулирования политической волей избирателей, и это отчасти подтверждается тем, что выборы в большой степени зависят от определения избирательных округов. При так называемой «нарезке» округов создается возможность для разного рода искажений и прямых махинаций, таких как неравная численность избирателей в округах или «избирательная география»: установление территориальных границ между двумя округами так, чтобы в обоих большинство составлял электорат определенной партии (кандидата)¹⁵⁰.

Такое положение исключается при применении **пропорциональной избирательной системы**, в основу которой положен принцип пропорционального представительства в законодательном органе различных существующих в обществе политических взглядов, течений и выражающих их партий.

Пропорциональная избирательная система на столетие моложе мажоритарной. В конце XIX в. она была введена в ряде кантонов Швейцарии, затем принята в Бельгии и в 1906 г. — в Финляндии (входившей в то время в состав Российской империи). Сегодня эта система действует более чем в 60 странах мира, преобладая в Западной Европе¹⁵¹.

Все пропорциональные системы разнятся между собой, имеют в каждой стране значительные особенности. В классическом виде содержание пропорциональной избирательной системы заключается в том, что вся страна превращается в единый многомандатный округ, от которого будет избран состав парламента, а избиратель голосует за один из списков кандидатов, выдвинутых политическими партиями, союзами, объединениями.

¹⁴⁹ *Рекомендации* Страсбургской конференции по развитию избирательной системы в России [Электрон. ресурс]. Режим доступа: <http://www.ifes.ru/library/articles>.

¹⁵⁰ Ковлер А.И. Избирательные технологии: Российский и зарубежный опыт. М.: Ин-т государства и права РАН, 1995.

¹⁵¹ Холодковский К.Г. Как выбирают парламент в странах Европы, Америки, Азии. М.: ПИК, 1993.

В отличие от мажоритарной такая система дает возможность группам и слоям избирателей, поддержавшим кандидата, не получившего большинства в масштабе избирательного округа (страны, региона), располагать своими представителями в законодательном органе.

Однако несмотря на все эти преимущества перед мажоритарной системой (соблюдение демократических принципов и международных норм избирательного права), пропорциональная система также имеет ряд существенных недостатков и спорных моментов.

Наиболее сложная проблема, с которой сталкивается любое государство при проведении выборов по пропорциональной системе, заключается в том, что данный метод определения исхода парламентских выборов для создания стабильного большинства все же требует наличия крупных и влиятельных партий, способных заручиться поддержкой 50 % и выше голосов электората. Это условие особенно важно для стран, где правительство формируется в соответствии с волей парламентского большинства (Германия, Испания, Швеция, Латвия и др.) или может быть смещено парламентом путем внесения ему вотума недоверия (Франция, Польша, Россия).

Отсутствие влиятельной партии с абсолютным большинством в парламенте чревато частыми правительственными кризисами. В данном контексте показателен опыт Италии, в которой пропорциональная система используется более 40 лет. Огромное количество мелких партий, неспособных создать устойчивые коалиции, привело к смене в этой стране более 56 кабинетов министров, что дало политологам основания обозначить такую ситуацию как «кризис итальянского пропорционализма».

История наглядно показывает, что частые правительственные кризисы и многочисленность досрочных выборов препятствуют формированию в государстве самостоятельного и дееспособного правительства и эффективному функционированию исполнительной ветви власти, чем создают опасность дестабилизации обстановки в государстве и обществе в целом. Названные факторы особенно болезненны для государств, находящихся на переломном этапе развития и испытывающих экономические трудности.

Недостатки мажоритарной и пропорциональной избирательных систем преодолеваются путем формирования **избирательных систем смешанного типа**, сочетающих элементы обеих систем с максимальным использованием их достоинств. Таким образом, часть кандидатов избирается по одной системе, а часть — по другой.

В Европе эту систему стала использовать Германия при формировании нижней палаты парламента. По образцу Германии в последние десятилетия смешанную избирательную систему приняли 26 стран (кроме западно-европейских это Албания, Сенегал, Япония), и уже сегодня эксперты отмечают, что данные реформы позволяют ускорить в этих странах процесс политической структуризации общества и парламента.

В некоторых странах смешанная избирательная система реализуется путем перехода от многомандатных к маломандатным округам: из представленных к избранию трех-пяти партий победителями могут стать только две-три партии. Такая система ведет к предварительной консолидации партий для решения конкретных программ. Существует также система, когда в масштабе страны реализуется принцип членения депутатских мандатов на те, которые распределяются в результате прямых выборов, и те, которые делятся в зависимости от голосования за партии (выборы в Государственную Думу РФ в 1993 г.).

Особого внимания заслуживает популярная сегодня в некоторых организациях (ООН, партии «зеленых» и др.) **«консенсусная» разновидность** смешанной системы выборов. Она имеет позитивную направленность, т.е. ориентирована не на критику противника, а на выработку наиболее приемлемой для всех кандидатов избирательной платформы. Практически это выражается в том, что избиратель голосует не за одного, а за всех (обязательно больше двух) кандидатов и ранжирует их список в порядке собственных предпочтений. Например, если на пост президента претендуют пять кандидатов, то голосующий определяет место каждого из них. За 1-е место дается 5 баллов, за 2-е — 4, за 3-е — 3, за 4-е — 2, за 5-е — 1 балл. После голосования полученные баллы суммируются и по их количеству устанавливается победитель. Данная система позволяет ориентировать субъектов политики на определенный порядок борьбы за власть и в итоге позитивно влияет на характер партийных систем и всю избирательную кампанию¹⁵².

Таким образом, объединение избирательных систем в разных странах, особенно в Европе, предопределяет сложившуюся там демократию как партийную, создавая наиболее благоприятные условия для того, чтобы во власти были представлены интересы если не всех, то большинства социальных групп, этнических и религиозных меньшинств, чтобы представляющие их партии и объединения были способны обеспечить отлаженность и эффективность механизма управления государством в целом, смягчая тем самым недостатки мажоритарной и пропорциональной избирательных систем.

Бесспорно, выбор той или иной модели — очень ответственный шаг, так как выборы есть и форма прямого народного волеизъявления — важнейшего проявления демократии, и возможность граждан оказывать прямое воздействие на формирование органов государственной власти, реализуя тем самым свое право на управление государством.

Опыт многих государств свидетельствует, что смешанная система проведения выборов наиболее приемлема для государств, находящихся на переломном этапе развития, поскольку позволяет максимально обеспечить формальные условия, необходимые для выпол-

¹⁵² *Сущность и функции политических выборов* [Электрон. ресурс]. Режим доступа: http://www.eulaw.edu.ru/documents/izbir_sistem.htm.

нения парламентом его главной функции: выработки законов и совершенствования законодательной системы страны, гарантируя тем самым устойчивость демократических институтов.

§ 2. Способы организации выборного процесса

Есть основания считать, что в структуру современных выборов входят несколько компонентов: система проведения выборов, выборное право, выборный процесс, выборная инфраструктура, выборная этика, выборная практика.

Как уже отмечалось, *система проведения выборов представляет собой совокупность организационно-правовых и иных способов, приемов, правил и процедур, обеспечивающих порядок подготовки выборов, проведения акта голосования и определения результатов выборов.* Микроструктурное содержание выборной системы многоэлементно и включает в себя:

1) способ организации территории выборов, т.е. приемы и средства, с помощью которых устанавливается граница проводимых выборов, формируются избирательные округа и избирательные участки;

2) порядок выдвижения кандидатов на выборные должности;

3) характер голосования, его организационно-правовое оформление в зависимости от вида выборной системы;

4) систему определения результатов голосования, через которую наиболее четко можно выявить существенные различия между различными системами.

Выборное право есть совокупность правовых норм, которые закрепляют юридические возможности всех участников публичных властеотношений по осуществлению следующих действий: избрание выборных органов государственной власти и органов местного самоуправления; проведение референдумов и других институтов народного голосования с целью принятия юридически обязательных решений; досрочный отзыв депутатов и других выборных должностных лиц в предусмотренных законом случаях; выборы постоянно действующих органов общественных объединений, а также создание любых других органов народного представительства путем проведения демократического голосования избирателей. Под избирателями в широком смысле следует понимать всех голосующих, которые участвуют в избрании органов представительной власти.

Выборный процесс — поэтапная, регламентированная по времени деятельность участников выборов, целью которой является обеспечение рациональной организации выборов и объективных результатов голосования в строго установленной технологической последовательности и предписанными законом средствами и способами.

Выборная инфраструктура объективируется в специальных системах и технологиях по управлению выборным процессом, кото-

рые составляют механизм трансформации суверенной политической воли граждан в убедительные и неуязвимые во всех отношениях политические институты и органы публичной власти. Для этого образуются территориальные избирательные округа и избирательные участки, применяются целевые средства и формы регистрации избирателей, используются специально разработанные методики выявления и учета воли избирателей, внедряются новейшие электронные технологии сбора и обработки выборной информации.

Выборная этика предполагает такое осмысление содержания данного института, при котором выборы как конституционная форма народовластия охватывают исключительно разнообразные общественные отношения, многие из которых регулируются не только нормами права, но и этическими нормами, традициями и правилами. Моральное регулирование устремлений к политическому лидерству и обладанию властными институтами, реализуемых в ходе выборов, имеет целью обеспечить уважение общечеловеческих ценностей, гарантировать честь и достоинство всех участников выборных отношений.

Выборная практика в самом широком смысле есть опыт претворения в жизнь теории выборов, реализации принципов народовластия, исполнения и применения норм выборного права.

Наиболее важен и значим в регуляции правового режима избирательных кампаний различного вида и уровня **избирательный процесс**. Он включает в себя:

- 1) назначение выборов;
- 2) формирование избирательных комиссий;
- 3) сбор сведений об избирателях, составление и уточнение списков избирателей;
- 4) образование избирательных округов и избирательных участков;
- 5) выдвижение и регистрацию кандидатов (списков кандидатов), избирательных инициатив;
- 6) проведение предвыборной агитации и финансирование ее мероприятий;
- 7) проведение голосования, определение его итогов и результатов выборов;
- 8) регистрацию избранных депутатов, выборных должностных лиц, опубликование итогов голосования и результатов выборов.

При этом важно, что соблюдение данных стадий избирательного процесса обязательно для всех участников выборов. Вместе с тем избирательный процесс — это и система организационно взаимосвязанных и реализуемых в определенной последовательности отношений, опосредующих подготовку и проведение выборов.

Поскольку целью выборного процесса выступает обеспечение организации выборов и получения их объективных результатов, мировая практика выработала несколько способов организации выборного процесса.

Наиболее упрощенным является способ с применением системы **простого большинства голосов**, при котором выбор считается сделанным на основании самого факта предпочтения избирателей без учета конкретного процента их голосов, которые были поданы за ту или иную партию. Он впервые сформировался на заре демократии в Западной Европе, когда партийная система была неразвита, а система представительства только находила теоретическое осмысление. Тогда считалось, что представитель той или иной местности, избранный большинством ее граждан, является адекватным выразителем их интересов в системе государственной власти. При этом все множество голосов, отданных против победившего кандидата, автоматически отбрасывалось.

К недостаткам системы простого большинства голосов традиционно относят:

1) вероятность выигрыша кандидатом, который не пользуется поддержкой большинства;

2) возможность манипуляций, когда можно управлять выборами, раскалывая голоса противников введением партий и кандидатов, ориентирующихся на ту же идеологию. Так, в споре двух кандидатов примерно с равными шансами, исповедующих противоположные политические идеологии, шансы первого резко возрастут, если ввести третьего кандидата, который будет копировать платформу второго, и голоса единомышленников последнего разделятся;

3) возможность для мощной партии с общенациональной поддержкой не допускать к власти мелкие региональные партии, что особенно актуально для больших государств (пример — правление Индийского национального конгресса);

4) в стране, где существуют районы компактного проживания этнических меньшинств, неизбежно господство их выбора и получение ими непропорционально высокого относительно их численности количества мест в законодательном органе;

5) несбалансированность количества мест в парламенте с числом поданных голосов, когда партия, имеющая чуть большую поддержку населения, значительно выигрывает у отстающих. В каждом избирательном округе голоса подсчитываются отдельно, а значит, статистика распределения предпочтений срабатывает на каждом конкретном кандидате. Удачных выигрышей в отдельных округах, где сыграли свою роль личная привлекательность кандидата или нестандартность электората, оказывается мало, чтобы обеспечить в парламенте представительство политической оппозиции. Для третьей партии возможность адекватно представить в парламенте своих сторонников вообще пропадает. Подобная ситуация обычно складывается на выборах в Великобритании.

Сегодня выборный процесс, основанный на системе простого большинства голосов, сохраняется в самых старых демократиях Ев-

ропы скорее из-за национальных традиций. Большинство же молодых демократических стран Центральной и Восточной Европы склонны отказаться от него из-за его недемократичности. Предпочтение ему отдают также страны с самой медленно развивающейся демократией, в основном расположенные в Африке.

Вместе с тем для Италии с ее рыхлой партийной структурой переход в 1994 г. к системе простого большинства голосов стал выходом из тупика бесконечных партийных перестановок в парламенте и правительственных кризисов. По-видимому, данный способ организации выборного процесса превосходит остальные при условии, если в обществе нет устоявшейся партийной структуры.

Если стабильная партийная структура в стране наличествует, т.е. в ней существует небольшое число партий, отражающее все возможные части политического спектра и остающееся неизменным на протяжении многих выборов, то более удобным является способ организации выборного процесса по системе **партийных списков**. При его использовании выбирают не между конкретными кандидатами, а между политическими партиями, действующими в стране; эти партии уже сами предлагают избирателям списки фамилий кандидатов, которых они готовы назвать в качестве своих представителей в парламенте.

Основное достоинство такого способа заключается в том, что он позволяет обеспечить максимальное соответствие (до 94 %) процента голосов, поданных за какую-либо партию, проценту полученных ею в парламенте мест. Никакая другая выборная система такого результата не обеспечивает.

Главный же недостаток системы состоит в том, что в случае, если партийная структура общества меняется, у избирателя отсутствует возможность идентифицировать ту или иную партию с той или иной частью политического спектра, чтобы верно оценить ее будущую политику с точки зрения своих интересов.

Существует два варианта выборного процесса по системе партийных списков. В некоторых странах избиратель может голосовать только за партию, но не за выставляемых партией кандидатов поименно (Израиль, Испания). В других странах при голосовании учитываются и личные предпочтения (Бельгия, Финляндия). В первом случае больше власти оказывается у руководства партии, во втором — партии становятся общенародными в полном смысле этого слова, так как получают реальную связь с обществом. В Люксембурге и Швейцарии избиратели могут даже вносить в списки фамилии членов партии, которые в них отсутствуют.

Чтобы избежать слишком дробного состава парламента, вводится минимальный процент голосов от общего числа, который необходимо набрать партии для прохождения в парламент. Там, где этот процент не установлен, реальная парламентская работа оказывается фактически парализованной из-за огромного количества представ-

ленных в парламенте партий, отдельные из которых могут иметь всего по несколько мест.

Существуют различные минимальные избирательные пороги для партий: 2 % (Дания), 4 % (Болгария, Молдова, Румыния, Швеция), 5 % (Венгрия, Германия, Латвия, Польша, Словакия, Чехия, Эстония), 12,5 % (Шри-Ланка).

Способ организации выборного процесса по системе партийных списков является удобным для многопартийных политических коалиций и многопартийных правительств, которые более компромиссны, чем однопартийные. Но для успешного функционирования созданной таким образом коалиции необходима устойчивость политической системы общества в целом и в первую очередь четкое понимание избирателем того, какие именно программы представляют партии.

Еще один способ организации выборного процесса — система **дополнительного членства**. В рамках одной палаты совмещаются два принципа представительства: общенародное (как при партийных списках) и местное (как при простом большинстве голосов). Эта система является компромиссной по своим достоинствам и недостаткам. Число полученных голосов и мест в парламенте при ее использовании более пропорционально, чем при системе простого большинства голосов, а связь избирателей и парламентариев более тесная, чем при системе партийных списков. Существуют и некоторые тонкости. Могут весьма различаться доли мест в парламенте, занимаемые в соответствии с партийными списками.

Данная система имеет весьма значительные преимущества на стадии становления демократии. Она, во-первых, постепенно вводит в политическую культуру общества такую столь непривычную для тоталитаризма (особенно коммунистического) форму выборов, как партийные списки, а во-вторых, оставляет возможность в дальнейшем выбрать систему — простое большинство голосов или партийные списки, — наиболее подходящую этому государству с учетом его исторических, культурных и политических особенностей, влияние которых может проявиться в процессе становления парламентаризма.

Еще одной формой пропорционального представительства является система **единого передаваемого голоса**, которая способна довести показатель соответствия числа мест в парламенте числу поданных голосов до 95–100 %. В этом случае в каждом из округов избиратели голосуют не за одного кандидата, а сразу за всех. Человек, пользующийся у них наибольшими симпатиями, получает 1 балл, а остальные — меньше, вплоть до нуля. От каждого из округов выбирается не один кандидат, а несколько, чаще всего три. Для определения победителей используется квота, которая получается делением общего числа голосов на число мест плюс один. Сначала подсчитывают высшие баллы, и кандидаты, набравшие квоту, получают мандат парламентария. Если остались вакантные места, из бюллетеней

избирателей, давших победителям один балл, берутся вторые баллы и распределяются между оставшимися кандидатами. Определяются победители, и если места еще остались, то в бюллетенях, обеспечивших эту победу, берутся вторые (или даже третьи) баллы, и так до заполнения всех вакантных мест.

При этой системе, если партии выдвигают на выборы в каждом округе по несколько кандидатов, которые претендуют на вакантные места, появляется возможность общественного влияния на рост и отбор партийных кадров. Для подобной системы требуются маленькие избирательные округа, высокая политическая культура общества и устойчивость политической системы.

Данная система голосования действует на выборах в нижние палаты Ирландии, Мальты и Малави, сенаты Ирландии и Австралии, верхнюю палату Индийской ассамблеи. Она применяется в Тасмании при выборах в нижнюю палату, на президентских выборах в Шри-Ланке, на выборах местных органов власти в Северной Ирландии. Столь малое ее распространение объясняется организационными трудностями проведения.

Ограниченное голосование — еще одна система, применяемая при организации выборного процесса, которая предназначена для осуществления пропорционального голосования на общенациональном уровне. В этом случае вся страна делится на большое число избирательных округов, но в каждом из них избирают не одного кандидата, как при простом большинстве голосов, а трех — пятерых, как при системе единого передаваемого голоса. В отличие от последней, в системе ограниченного голосования каждый избиратель имеет право проголосовать только один раз за одного из кандидатов. Претенденты, занявшие первые три — пять мест по числу голосов, считаются избранными.

Такая система применяется в шести государствах. В Гвинее-Бисау, Лихтенштейне, Маврикии, Сан-Марино она действует только на выборах в нижнюю палату парламента, в Испании и Японии — в верхнюю. До 1994 г. она распространялась в Японии и на выборы в нижнюю палату парламента, но была отменена из-за того, что обеспечивала преимущество правящей партии, которая могла при помощи скользких политических соглашений удерживать контроль над парламентом.

Недостаток этой системы состоит в том, что она практически не оставляет маленьким партиям шанса получить серьезную поддержку избирателей, а также позволяет быть избранными кандидатам, не имеющим почти никакой поддержки, если лидер (или два лидера) соберут подавляющее число голосов.

Система ограниченного голосования в XIX–XX вв. была широко распространена в Европе (Испания, Португалия, некоторые округа Великобритании), но потом постепенно ее вытеснили более совершенные технологии. При высоком уровне пропорциональности по сравнению с системой простого большинства голосов она открыта

манипуляциям и сговору, не застрахована от совершенно неожиданных результатов, в том числе в масштабах страны.

Сторонники системы простого большинства голосов, которая подвергалась значительной критике из-за своего несоответствия реальному положению дел, нашли достаточно действенные механизмы реагирования на этот вызов. Были разработаны сложные системы голосования, призванные обеспечить более справедливое представительство. Одной из них стала система **альтернативного голосования**, которая называется сейчас в числе самых справедливых и в то же время самых простых для понимания избирателя.

От каждого округа выбирается по одному депутату, но избиратель имеет право не только на один голос: он ставит против фамилии человека, которого хочет избрать, цифру «1», а против фамилии кандидата, которого он предпочел бы во вторую очередь,— цифру «2». После окончания голосования подсчитываются бюллетени с единицами, но если ни один кандидат не набрал 50 % + 1 голос, то рассматриваются голоса, которые отмечены цифрой «2». В итоге выбирается если и не самый популярный, то самый компромиссный кандидат.

Главным недостатком системы альтернативного голосования считается то, что выиграть выборы может человек, которого предпочитает относительно небольшая доля населения, но он занимает устойчивое второе место в общественном сознании, т.е. не вызывает антипатий у представителей других политических сил. В то же время представители политического спектра, имеющие серьезную конфронтацию с остальными политическими силами, занимающие маргинальную позицию, будут полностью вытеснены из власти, как произошло с экстремистской партией Австралии «Единая нация», которая в 1998 г., набрав 8 % голосов избирателей, не получила ни одного места в парламенте.

Другим недостатком системы является достижение политического компромисса не в парламенте, а на подступах к нему, а потому четкие политические позиции смешиваются и вытесняются за пределы власти.

На данный момент такая система применяется только на выборах в нижнюю палату Австралии.

Еще один способ организации выборного процесса в рамках системы, основанной на простом большинстве голосов,— **перебаллотировка**, которая значительно более распространена, хотя и основана на том же принципе, что и система альтернативного голосования.

Система перебаллотировки предполагает два тура голосования. В первом туре выбор осуществляется на основании простого большинства голосов. Если ни один из кандидатов не набрал необходимого большинства голосов 50 % + 1, то проводится второй тур, в ходе которого выбор осуществляется также на основании простого большинства голосов, но из списков для голосования вычеркиваются кандидаты, которые набрали меньшее число голосов.

Наиболее распространенный вариант системы перебаллотировки подразумевает, что во втором туре принимают участие только те два кандидата, которые заняли в первом туре первые два места, т. е. получили наибольшее количество голосов избирателей.

Смысл подобной системы заключается в том, чтобы позволить обществу, которое не может найти явного лидера, прийти к некоему структурному компромиссу, когда представители слабейших политических сил соглашаются с тем кандидатом из доминирующей пары, который для них наименее неприятен.

У этой системы существуют серьезные недостатки. В частности, она обеспечивает еще худшую представительность и пропорциональность, чем системы альтернативного голосования и простого большинства голосов, т.е. является системой с худшими показателями адекватности выбора реальным политическим симпатиям.

Перебаллотировка не только вычищает из власти крайние части политического спектра, что чрезвычайно опасно, так как приводит к общественной нестабильности, но и унифицирует выбор. Политические силы, нацеленные на реальные дела, при такой системе (за исключением крайне редких случаев) всегда будут проигрывать сторонникам сохранения существующего порядка вещей. В ситуации, когда обществу требуются реформы, но нет социального согласия по вопросу о путях их проведения, данная система голосования может быть губительна. Кроме того, она очень дорого обходится государственной казне.

Сегодня более 20 государств применяют систему перебаллотировки на выборах в нижнюю палату. В некоторых странах она используется на президентских выборах или выступает частью системы дополнительного членства.

§ 3. Современные требования к выборному процессу

Организация выборного процесса в подавляющем большинстве государств сопровождается в XXI в. повсеместным применением информационных технологий на всех стадиях проведения выборов. Основными поставщиками комплексных информационно-технологических решений являются компании Microsoft и Oracle. Их программные продукты лежат в основе и отечественной государственной автоматизированной системы (ГАС) «Выборы».

Основное предназначение подобных систем по хранению и обработке информации состоит в следующем:

- надежное хранение данных, быстрый доступ к ним и их резервирование;
- непротиворечивое изменение данных, одновременная и корректная работа системы со многими пользователями;
- многоуровневая защита информации, протоколирование работы пользователей;

- территориально распределенное хранение и тиражирование данных;
- обеспечение эффективного доступа к информации о выборах, распределенной в масштабах страны;
- организация авторизованного доступа к информации из любого места с использованием всех видов клиентского оборудования;
- обеспечение сервисно-ориентированных решений — возможность включения информации, полученной с использованием технологий автоматизации выборов, в другие подсистемы принятия решений, для которых использование этой информации является актуальным;
- возможность подключения специфического оборудования, в том числе применяемого для автоматизации процесса голосования;
- объединение информации, полученной из различных источников (автоматизированных систем других государственных органов), с целью минимизации издержек на ввод данных, дополнительного контроля, обеспечения их полноты и непротиворечивости.

Действительно, новые технологии позволяют сделать подготовку к выборам, их проведение, а также получение их результатов более быстрыми и совершенными, но при этом появляются другие проблемы.

Так, выборный процесс приобретает тенденцию к «виртуализации», становится инструментом политической борьбы за влияние внешних заинтересованных сторон в другой стране. Все чаще встречаются факты применения к оценке результатов выборов «двойных» стандартов, попытки манипулирования их результатами, искажения информации для избирателей (подмена значимой информации второстепенной, умолчание, ложь в ходе предвыборной агитации).

Исследователи полагают, что исправить ситуацию поможет *внедрение в организацию выборного процесса с использованием информационных технологий следующих принципов:*

- 1) предоставление избирателям достаточной информации о кандидатах;
- 2) наличие информации о наиболее значимых для электората различиях в предвыборных платформах кандидатов;
- 3) предложение избирателю альтернатив в оценке возможных и допустимых вариантов поведения избираемых;
- 4) информирование избирателей о последствиях возможной фальсификации выборов;
- 5) исключение ангажированного влияния извне (в угоду политическим и экономическим интересам);
- 6) обеспечение прозрачности технологий автоматизации всех этапов выборов;
- 7) обеспечение кандидатам равного доступа к средствам массовой информации во время предвыборной кампании;
- 8) повышение компетентности электората, позволяющей сделать правильный выбор;

9) устранение дисбаланса между личными и корпоративными интересами кандидатов и их ответственностью перед избирателями¹⁵³.

Избирательные технологии, обеспечивающие эффективность выборного процесса, зародились в 1930-е гг. в США, когда журналист К. Уайткер и рекламный агент Л. Бакстер создали первую в истории специализированную службу по проведению выборных кампаний и адаптировали технологии проведения военных праздников, религиозных факельных шествий к выборному процессу. После Второй мировой войны избирательные технологии демонстрируют свою эффективность уже в Европе. Результатом их постоянного использования в парламентских и президентских выборных кампаниях стало формирование нового технологизированного стиля политической жизни. **Основными требованиями к проведению выборного процесса стали признавать следующие установки.**

1. Любая избирательная кампания требует стратегического планирования. Оно включает предварительное изучение избирательной конъюнктуры задолго до начала самой кампании. Стратегию избирательной кампании можно определить как программу будущих действий ради достижения поставленных целей с учетом реальности.

В условиях предсказуемого развития политического процесса и устойчивого календаря выборов стратегическое планирование избирательной кампании начинается за 1–1,5 года до выборов и требует решения нескольких взаимосвязанных задач:

1) сбор информации, поступающей из двух источников: исследование общественного мнения и изучение соперников;

2) оценка имеющейся информации, в первую очередь путем выявления сильных и слабых сторон всех участников борьбы;

3) непосредственная разработка стратегии: определение адресных групп, проблем, целей, политической стратегии и основных лозунгов;

4) планирование, т.е. перевод всего перечисленного в законченный план кампании. При выработке стратегии политической партии или избирательного блока необходимо учитывать логику выборов по мажоритарной системе и по пропорциональным квотам¹⁵⁴.

2. Безусловным преимуществом в избирательной кампании обладает тот, кто действует по определенной системе, по заранее разработанному плану. Причем план должен соединять в себе по крайней мере два различных подхода, которые придают ему гармоничную целостность.

Первый подход состоит в создании четкой и относительно жесткой системы действий от начала и до конца избирательной кампании, где каждый из участников имеет определенную функциональную задачу. Радикальное изменение плана после начала его реализации

¹⁵³ <http://su.narod.ru/RUS/ART/ART27/TXT/Elect>.

¹⁵⁴ Голд Ф. Стратегическое планирование избирательной компании // Полис. 1993. № 4.

(если только это не связано с чрезвычайными обстоятельствами) недопустимо. Жесткость плана означает баланс различных компонентов — от рационального распределения собственных ресурсов, учета возможностей конкурентов до форм воздействия на избирателей. Любое «хирургическое» вмешательство в структуру плана без особой необходимости нарушит баланс и приведет к провалу кампании.

Второй подход предусматривает вероятность гибкого реагирования на возможное изменение ситуации, не нарушающее баланса и единства стратегического замысла. В принципиальном плане гибкость является оборотной стороной жесткости, придавая плану необходимую целостность.

Таким образом, план избирательной кампании должен сочетать в себе жесткость и гибкость, что, с одной стороны, помогает создать устойчивую «конструкцию», с другой — позволяет оперативно разворачивать и частично модифицировать эту «конструкцию» в соответствии с меняющимися обстоятельствами.

3. Каждая избирательная кампания приобретает преимущества, если имеет конкретную цель. Целью избирательной кампании может быть либо а) участие, а не победа; либо б) достижение частичной, относительно полной или абсолютной победы. В первом случае, участвуя в предварительной борьбе, кандидат или общественное объединение ставит своей задачей не достижение победы (шансы на которую в силу тех или иных причин минимальны), а обозначение себя на политической арене как субъекта политической борьбы. Во втором случае участник нацелен только на победу.

Что касается конкретного кандидата, баллотирующегося в представительные органы власти, то для него интерпретация победы однозначна, чего нельзя сказать в отношении партий и общественных объединений граждан. Например, для образовавшейся за несколько месяцев до выборов партии, еще не успевшей создать свою инфраструктуру и прочно позиционироваться в глазах избирателей, победой будет являться проведение незначительного количества депутатов в соответствующие органы власти. Примером такой победы служит преодоление 5%-ного барьера Партией зеленых в ФРГ в 80-х гг. XX в. Для партии, продолжительное время действующей на политической арене, имеющей определенную репутацию, финансовую базу и регулярный доступ к СМИ, проведение в органы власти небольшого количества депутатов, недостаточного для образования устойчивого парламентского большинства, будет считаться не победой, а поражением.

4. Каждый субъект политической борьбы должен по возможности принимать участие в избирательных кампаниях любого масштаба — как для практической отработки приемов и методов ведения избирательной кампании, так и для постоянного напоминания избирателям о своем существовании и формировании собственного имиджа. Из

любой, даже крайне неблагоприятной, ситуации необходимо извлекать максимум полезного.

5. Для определения единственно верной линии управления мнением избирателей необходимо иметь развернутые данные об объекте воздействия (избирателях). В целом такие сведения можно определить как наиболее полные количественные и качественные характеристики избирательного корпуса соответствующей территории:

- социально-демографические данные: общее количество избирателей, количество мужчин и женщин, возрастные характеристики, семейное положение, национальные характеристики, профессиональные характеристики, образовательные характеристики, количество пенсионеров, количество многодетных семей, количество малоимущих, количество активно верующих людей (отдельно по разным конфессиям), количество семей с малолетними детьми, количество безработных, количество семей, в которых есть дети, служащие в армии или являющиеся призывниками (последнее важно в связи с продолжением новой «чеченской» кампании), и т.д.;

- статистические данные: количество промышленных предприятий, организаций, учебных заведений, административных учреждений, предпринимательских структур, воинских частей, наличие устойчивых, организованных и неорганизованных групп населения, объединенных по социальным, профессиональным, национальным, половым признакам, и т.д.;

- социологические данные: состояние социальных групп и общностей, социальных процессов и проблем, социального поведения и мотивации электората и др.

6. Следует учесть, насколько кандидат на выборную должность обладает следующими необходимыми качествами: владение некоторыми навыками ораторского искусства, уверенность в себе, умение держать себя соответствующим образом в различных аудиториях; соответствующий внешний вид; некоторый артистизм; умение конструктивно относиться к критике; уровень здоровья, позволяющий выдерживать физические и психологические нагрузки; умение быстро ориентироваться в случае резкого изменения ситуации и управлять своими эмоциями; умение слушать (выслушивать до конца) людей; умение не теряться в сложных (неожиданных, непрограммируемых) ситуациях; способность даже из самой неблагоприятной для себя ситуации извлекать максимум полезного; умение непринужденно держаться и говорить перед телекамерой, вести полемику; чувство юмора; готовность беспрекословно подчиняться определенным требованиям руководителя избирательной кампании; умение подбирать подходящие примеры для обоснования своих утверждений.

Часть перечисленных качеств уже может быть свойственна кандидату, другая же часть усваивается посредством теоретической подготовки и практических занятий.

7. Необходимо сформировать команду. Состав и действия команды зависят от масштаба кампании, но в целом должны отвечать следующим требованиям: профессионализм; психологическая совместимость членов команды; следование жесткой исполнительской дисциплине; оптимальная загруженность работой; четкое распределение обязанностей (руководитель каждого направления должен иметь собственное видение решения поставленных задач, быть творчески мыслящим человеком); синхронность действий и их взаимодополняемость; наличие резерва для усиления определенных направлений или замены выбывшего члена команды.

В целом можно выделить три возможные модификации команды: а) команда по выборам высшего должностного лица государства, б) команда для выборов коалиции партий или одной партии, в) команда кандидата на выборные должности различного уровня.

Современные реалии таковы, что результативность выборного процесса во многом зависит от того, какой основной принцип представительства заложен в избирательную систему той или иной страны.

Общациональное представительство — стремление к тому, чтобы распределение мест в парламентах обуславливалось распределением политических пристрастий в обществе, дает пропорциональную систему (партийные списки, дополнительное членство, единый передаваемый голос и ограниченное голосование).

Местное представительство, когда каждая местность в целом имеет реальный голос в виде избранного депутата (эта система нацелена на удержание у власти наиболее перспективных и показавших свою профессиональную пригодность правительств), дает систему большинства голосов (простое большинство голосов, альтернативное голосование и перебаллотировка).

Предпочтение, отданное одному из этих подходов, приводит к пониманию власти как права выражения воли каждого (пропорциональность) или нацеленности на эффективность управления (большинство голосов).

Ни одна избирательная система не застрахована от главной проблемы всяких выборов: адекватность представительства может быть обеспечена, если на выборы пришло настолько большое число людей, чтобы можно было в соответствии со статистическими закономерностями пренебречь погрешностью в определении политических симпатий.

Таким образом, для определения легитимности новых органов власти важно обеспечение явки на избирательные участки достаточного числа граждан. В этом отношении все государства можно разделить на группы, для которых характерны следующие устойчивые соотношения.

Для либерально-демократических стран Старого Света характерен высокий уровень гражданской ответственности, унаследованный, по-видимому, еще с тех времен, когда эти государства отстаивали демократию в борьбе с монархическим авторитаризмом. Явка здесь сравнительно высока: 71–77 % в Великобритании, 78–91 % в Герма-

нии, 65–83 % во Франции, 80–90 % в Скандинавских странах. В Швейцарии, которая не имеет богатого авторитарного прошлого, явка на выборы составляет около 50 %. В развитых странах мира, расположенных в Азии и Океании, она равна 67–86 %. В США, чья политическая судьба некоторыми чертами напоминает Швейцарию, в выборах участвует в среднем 53 % взрослого населения. Это, возможно, и вынуждает проводить столь зрелищные и масштабные президентские кампании, которые привлекают около 80 % граждан, в то время как на остальные выборы приходят от силы 40 %.

В бедных либерально-демократических странах, как правило, прослеживается обратная тенденция. Явка, как и политическая активность граждан, в необеспеченных слоях общества очень низка. В Индии, Непале, Бутане и Пакистане в выборах участвуют в среднем 40–60 % избирателей, в Мексике — 50 %, Колумбии и Экваториальной Гвинее — 40 %. Однако и здесь есть исключения. Несмотря на вопиющую бедность и неграмотность большей части граждан, выборы в некоторых странах собирают достаточно большое число голосующих: 90 % в Камбодже в 1993 г., 89 % в ЮАР в 1999 г., в Шри-Ланке и на Багамских Островах — иногда выше 85 %.

В некоторых странах действуют архаичные ограничения, значительно влияющие на результаты выборов и явку. Например, в Ливане избиратели должны голосовать в своих родовых деревнях и городах, что снижает явку до 50–55 %.

Стабильно высокой явкой избирателей на выборы характеризуются авторитарные государства. В коммунистических странах партийный аппарат обеспечивал явку более 95 % населения. В национал-социалистических и авторитарно-националистических государствах явка обычно чуть ниже. Любопытно, что в большинстве стран, освободившихся от авторитарных режимов, явка населения на выборы начала неуклонно снижаться.

В некоторых странах явка на выборы является обязанностью граждан, которых даже штрафуют за невыполнение гражданского долга, что, впрочем, мало влияет на результативность выборов. В Австрии, Бельгии и Италии, где голосование обязательно, явка составляет 85–95 %, как и в целом по Европе. А в Бразилии очень частым явлением оказываются пустые бюллетени и бланки. По всей видимости, несмотря на кажущуюся эффективность, подобная мера обеспечения явки избирателей на выборы непродуктивна.

В настоящее время в подавляющем большинстве стран мира (более 170) высшие органы государственной власти избираются, что делает особенно актуальной для их политических систем проблему сменяемости власти. Проигравшая выборы политическая сила должна согласно демократическим правилам уступить власть победителям. Но не всегда действующая власть готова на такой шаг, а потому существует достаточно высокая вероятность мошенничества в ходе

избирательных кампаний и процессе подсчета голосов. Для желающей сохранить свою власть вопреки мнению народа политической группы актуально, таким образом, использование методов и средств искажения народного волеизъявления, а для гражданского общества — недопущение подобных фальсификаций. Отсюда следует, что сам факт проведения в стране выборов еще не может быть показателем существования в обществе политического плюрализма и демократии: самые демократичные на первый взгляд процедуры могут прикрывать диктатуру и подавление. Поэтому *выборы, чтобы быть признанными демократичными, должны удовлетворять ряду условий.*

1. Правом голоса должны обладать граждане данной страны, достигшие определенного возраста, независимо от национальной, религиозной и прочей принадлежности.

2. Голосование должно быть тайным, на всем протяжении этого процесса вмешательство в него других лиц не допускается.

3. Выборы должны быть регулярными, а время их проведения закреплено в конституции.

4. В обществе должна гарантироваться свобода выдвижения кандидатов и создания политических организаций для участия в выборах и проведения предвыборной агитации.

5. Должен существовать разумный регламент предвыборной кампании, предусматривающий предоставление всем политическим силам достаточного времени для ее проведения, одинакового доступа к средствам массовой информации и ограничение максимальных затрат.

6. Подсчет голосов должен производиться под наблюдением беспристрастной и независимой комиссии людьми, не заинтересованными в результатах выборов.

7. Все партии и кандидаты должны согласиться с выводами независимой комиссии и осуществить передачу власти в определенное законодательством время.

Подобные условия действуют примерно в 150 странах, но даже там они периодически или постоянно нарушаются, а потому можно говорить лишь о частично демократичных выборах. Практически полностью отсутствуют возможности для демократического волеизъявления в коммунистических и других однопартийных государствах (нарушение четвертого условия). Во многих авторитарных государствах, гарантирующих плюрализм, нарушаются второе, пятое и шестое условия.

Полностью соответствуют требованиям демократичности выборы более чем в 60 государствах, расположенных преимущественно в Северной и Западной Европе, Северной Америке, Океании и на Карибском море. К списку этих стран можно было бы добавить государства Центральной и Восточной Европы, Азии и Африки (в том числе Российскую Федерацию). Но в этих государствах традиция демократичных выборов пока не устоялась, а потому они только условно относятся к странам, обеспечивающим честные выборы.

Достаточно часто в государствах, где не соблюдаются условия демократичных выборов, предвыборные кампании сопровождаются эскалацией насилия, исходящего от противоборствующих сторон, что способствует дестабилизации общества и ослаблению правящего режима.

Своеобразной формой народного волеизъявления, которой придается большое значение в последнее время, является **референдум**, в ходе которого население непосредственно принимает некоторые решения путем всенародного голосования. Это форма прямого демократического волеизъявления, которая отличается от представительной большей демократичностью и приближенностью к идеалу прямого народовластия. Динамика проведения референдумов в мире такова: 1941–1960 г. — 111, 1961–1980 г. — 254, 1981–1993 г. — 218.

Наиболее частыми основаниями для проведения референдумов являются:

1) изменения в государственном статусе (референдумы об объединении или независимости). Примеры: Словения (1990 г.); Эстония, Латвия, Литва, Армения, Грузия, Туркменистан, Азербайджан, Узбекистан, Украина, Хорватия, Северный и Южный Йемен (1991 г.); Босния и Герцеговина (1992 г.); Эритрея и Белая (1993 г.); Черногория (2006 г.). Причем только в Йемене вопрос стоял об объединении, во всех остальных странах — о независимости;

2) изменение государственной структуры (референдумы о переходе от унитаризма к федерализму и конфедерализму, а также обратно; кроме того, вопрос может стоять об уровне централизации или сохранении централизованного государства). Примеры: СССР (1991 г.), Бельгия (1993 г.), Ирландия (1998 г.);

3) вхождение государства в региональные и международные организации. Например, таким способом принимали решение о вхождении в Европейский Союз большинство стран Старого Света; некоторые страны ратифицировали путем референдума Маастрихтский договор;

4) принятие новой конституции страны (в последнее время это наиболее частое основание для проведения референдума). Примеры: Алжир (1989 г.); Гана (1992 г.); Андорра, Перу, Россия (1993 г.); Армения, Казахстан (1995 г.);

5) одобрение значительного изменения политического режима. Чаще всего это референдумы о введении многопартийности. Примеры: Замбия (1990 г.); Мавритания, Сьерра-Леоне (1991 г.); Конго (1992 г.); Малави (1993 г.). Сюда же можно отнести референдум белого населения ЮАР о даровании чернокожим избирательных прав (1992 г.);

6) одобрение внесения изменений в тип исполнительной власти. Примеры: Бангладеш (1991 г.) — решение о переходе к парламентской форме правления; Бразилия (1993 г.) — сохранение ограниченной президентской формы правления; Россия (1993 г.) и Белоруссия (1995 г.) — решение о расширении полномочий президента;

7) одобрение изменений в избирательной системе. Примеры: Новая Зеландия (1993 г.), Италия (1993–1994 гг.);

8) одобрение продления сроков полномочий руководителей исполнительной власти. Это основание часто используется авторитарными режимами для сохранения своего господства в обход действующей конституции; целью является недопущение выборов.

Общий анализ результатов референдумов показывает, что в большинстве случаев прямое демократическое волеизъявление обнаруживает консервативность общества. Народ склоняется к сохранению сложившегося порядка вещей и крайне неохотно идет на радикальные меры, за исключением, пожалуй, тех случаев, когда референдум является следствием глубокого политического кризиса.

Современные тенденции таковы, что, наряду с укреплением и развитием демократических традиций в государствах, совершенствуются формы и методы воздействия на общественное мнение, избирателей, активизируются лоббистская и общественная деятельность различного рода, а вместе с этим технологизируется и сам выборный процесс.

§ 4. Политические партии: механизм возникновения и функционирования

Политические партии, входящие в политическую систему общества, имеют устойчивую структуру и постоянный характер деятельности. Они выражают политическую волю своих членов и сторонников, ставят своими задачами участие в определении политического курса данного государства, формирование органов государственной власти и управления.

Роль партий на протяжении всего периода их существования оценивалась неадекватно. До возникновения парламентаризма как системы государственного устройства, характеризующейся четким распределением законодательной и исполнительной функций при формальном верховенстве представительного законодательного органа, в политических партиях усматривали источник кризисов, силу, противостоящую государству и разрушающую его целостность. Много позднее партии стали признавать позитивным элементом гражданского общества, вовлекающим интересы значительной части граждан в сферу политического регулирования. Новым же основанием для дискуссии о реальном значении партий стала концепция информационного общества, создатели которой полагают, что «виртуальные коммуникации» могут обеспечить прямую двустороннюю связь населения с правительством при выработке любых политических решений. Это снижает значимость и целесообразность существования в обществе политических партий.

Начало формирования и функционирования партий принято относить ко второй половине XVII в. Это был период, когда зарожда-

лись политические системы раннебуржуазных государств Западной Европы и Америки. Сопровождавшие этот процесс гражданская война в США, буржуазные революции во Франции и Англии показывают, что появление партий отражало раннюю стадию борьбы между сторонниками различных направлений формирующейся новой государственности: аристократами и буржуа, якобинцами и жирондистами, католиками и протестантами.

Партии знаменовали собой определенный этап в усложнении политической системы индустриального типа. Они возникли как результат ограничения абсолютной монархии, включения в политическую жизнь «третьего сословия», введения всеобщего избирательного права, послуживших заметному развитию представительной системы. Это означало, что не только выполнение управленческих функций стало требовать расширения состава политической элиты, но и само ее рекрутирование превратилось в дело избирательного корпуса.

Первоначально партии представляли собой не сплоченные объединения, нацеленные на борьбу за власть, а различного рода клубы, литературно-политические образования, являвшиеся формой объединения единомышленников. Первые же партии, боровшиеся против феодальной власти, были созданы сторонниками либеральных воззрений. Иначе говоря, *исторически партии формировались как представительные структуры, выражавшие определенные групповые интересы; как институты, оппозиционные государству и другим политическим объединениям; как союзы единомышленников.* Эти черты, выражая относительную самостоятельность и независимость от государства политических позиций известных групп населения, способствовали негативному восприятию партий. Причина тому — распространенное убеждение в том, что только государство является выразителем народного суверенитета и коллективной воли общества.

Постепенно, по мере развития конституционных основ государственности, партии укрепили свой политический и правовой статус. В настоящее время без партий уже не могут осуществляться выборное формирование государственности, легальное завоевание различными слоями населения ведущих политических позиций, формирование законодательной, исполнительной власти.

Если партия добивается успеха на выборах, в ее составе выделяются «члены партии — законодатели» и «члены партии — члены правительства», которые нередко становятся вторым руководящим звеном партии. Существеннейшую роль в определении судьбы и политического веса партии играют и находящиеся за ее рамками «партийный электорат», «сочувствующие» партийной программе (т.е. те, кто голосует за нее на выборах), а также «меценаты», оказывающие ее организациям определенную поддержку. Все эти группы специфически влияют на реализацию партией своих функций, способствуют

усилению или подавлению ее авторитета, возможности воздействовать на государственные органы.

Будучи звеном вертикальной связи народа и государства, участвующим практически во всех фазах политического процесса, партия выступает одним из важнейших механизмов распределения в обществе властных статусов. Прежде всего партия нацелена на завоевание и использование политической власти в интересах поддерживающей ее группы населения. Иначе говоря, если группы интересов, как правило, пытаются решать те или иные проблемы в рамках сложившегося режима правления, то партии, выдвигая собственную программу развития страны, могут претендовать и на изменение высшей политической власти. Однако и при подобном характере политических требований партии чаще всего обеспечивают мирное перераспределение власти между различными общественными силами. В этом смысле они являются таким механизмом агрегирования интересов граждан, который дает возможность избежать общественных потрясений при изменении баланса политических сил.

Одна из важнейших функций партий — отбор и рекрутирование политических лидеров и элит для всех уровней политической системы. Помимо выдвинутых ими профессиональных политиков, в управлении делами общества и государства нередко самое активное участие принимают партийные эксперты, аналитики, специалисты.

Неотъемлемой задачей деятельности партий является углубление связей и отношений между различными центральными органами государственного управления, разнообразными политическими институтами. Как правило, это происходит в процессе выдвижения партийных программ, определения союзников и противников среди участников политического процесса, включая и иные партийные образования.

Партии, будучи заинтересованы в политической социализации граждан, обращают их внимание на конфликтные ситуации в обществе, предлагая пути их преодоления. По существу, это борьба за избирателя, формирование понятных для населения разногласий с другими политическими силами по основным вопросам общественного развития. Партия, сумевшая завоевать общественное мнение, имеет больше шансов стать правящей, назначить своих людей на все ключевые посты системы государственного управления в стране.

Реализации своих функций партии добиваются в процессе предвыборных и избирательных кампаний. Послевыборная фаза деятельности партий обычно сопровождается заключением различных межпартийных соглашений, образованием партийных коалиций, союзов и блоков. Однако это дает возможность и населению объединиться в соответствующую коалицию большинства, чтобы поддерживать правительство.

Сравнительное изучение структурных и функциональных особенностей деятельности политических партий позволило исследователям предложить различные их типологизации.

- В зависимости от оснований и условий приобретения членства партии подразделяются на кадровые, массовые и строго централизованные (классификация Дюверже).

Кадровые партии формируются вокруг группы политических деятелей, а основой их организационного строения является политический комитет лидеров, активистов. Они создаются, как правило, «сверху», на базе различных парламентских групп, групп давления, объединений партийной бюрократии и ориентированы прежде всего на участие в них профессиональных политиков и элитарных кругов, что предопределяет свободное членство и известную аморфность партийной организации. Как правило, такие партии активизируют свою деятельность только во время выборов, когда необходимо организовать поддержку электората.

Массовые партии представляют собой централизованные, хорошо организованные и дисциплинированные, с уставным членством образования. Хотя и здесь важную роль играют лидеры и аппарат партии, большое значение в них придается общности взглядов, идеологическому единству членов. Массовые партии чаще всего формируются «снизу», нередко на основе профсоюзных, кооперативных и иных общественных движений, озвучивающих интересы определенных слоев, профессиональных групп, сторонников известных лидеров и идей. Однако в отдельных случаях формирование партий подобного типа возможно и комбинированным путем, подразумевающим соединение усилий элитарных кругов и рядовых граждан.

Строго централизованные партии отличаются полувоенной дисциплиной, структурой с множеством иерархических звеньев, высокой организованностью действий и почитанием политических вождей.

- По характеру ориентации партии классифицируются на *правые, левые и центристские*. Первые обычно отождествляются с ориентацией на консервативные и либеральные политические и экономические ценности — частную собственность, приоритет личности и т.д., а левые — с коммунистическими и социалистическими ценностями — общественной собственностью на средства производства, приоритетом коллектива и т.д. Центристские партии стремятся удержать равновесие между левым и правым крылом.

- По идейным основаниям деятельности партии делятся на *доктринальные, прагматические и харизматические*. Каждый из этих типов также дифференцируется. В частности, среди доктринальных партий принято выделять религиозные и идеологические объединения.

- С точки зрения организационной структуры выделяют *парламентские и лейбористские* партии.

- По отношению к правящему режиму выделяются партии *правящие и оппозиционные; легальные и нелегальные; партии-лидеры и партии-аутсайдеры; партии, правящие монопольно и в составе коалиции*.

- По способам взаимосвязи со своей социальной базой партии делятся на *авангардные* (партии «нового типа»); *партии-общины*; *партии-клубы*.

В современном видении партии — не столько оппозиционные, сколько лояльные по отношению к существующему строю силы.

По числу партий в обществе выделяют однопартийные системы, внутри которых различают деспотические и демократические разновидности; многопартийные с одной доминантной партией; двухпартийные и мультипартийные системы.

Партийная система — политический институт, который характеризует политическую организацию общества и сам характеризуется, с одной стороны, отношениями между политическими партиями и государством, а с другой — взаимоотношениями партий с другими элементами политической системы и гражданами¹⁵⁵. В формировании политических систем особую роль играют социальные структуры общества — средний класс, крестьянство, молодежь и т.д.

Очевидно, что существует некоторая связь между избирательной системой страны и количеством и структурой действующих в ней партий. В маленьких либерально-демократических государствах (например, странах Карибского региона) устанавливается двухпартийная система, так как малая численность населения способствует поляризации политического поля. Чаще всего удерживается двухпартийная система в странах, где выборы осуществляются простым большинством голосов, как в США, или действует вестминстерская модель, как в Великобритании. Здесь малые партии вытесняются с политического поля.

В отдельных странах пропорциональная система голосования может быть использована для формирования однопартийной системы. За счет образования большого числа марионеточных партий и искусственного повышения порога голосов, необходимых для прохождения в законодательный орган, можно создать ситуацию, когда только партия власти окажется представленной в парламенте. Так, во Франции при разветвленной многопартийной системе тоже наблюдается группирование политических сил вокруг двух основных полюсов политической борьбы. В этом случае все остальные политические силы практически не оказывают влияния на государственное управление.

В большинстве случаев в демократическом обществе пропорциональные системы представительства приводят к формированию многопартийной политической системы, в то время как все прочие системы способствуют становлению двухпартийности. Но даже в многопартийном обществе все многообразие политических партий в конечном счете тяготеет к двухполюсной схеме, так как именно подобная конфигурация политических сил оказывается наиболее целесообразной с точки зрения реального управления обществом.

¹⁵⁵ Барихин А.Б. Большой юридический энциклопедический словарь. С. 427.

Правовая среда различных государств может по-разному формировать свое отношение к различным политическим партиям. При этом нет однозначного соответствия между политическим плюрализмом и наличием благоприятной среды для существования таких партий. В некоторых однопартийных государствах введены ограничения на деятельность правящей партии, в то же время в отдельных многопартийных государствах власть может жестко предвзято относиться к отдельным участникам политического процесса. В этом случае она активно поддерживает ведущие политические партии, договорившиеся об относительном единстве политической линии, и всячески подавляет оппозиционные силы.

Примером наиболее благоприятного отношения государства к партиям служит Австрия, щедро финансирующая их из государственного бюджета. Каждая партия, имеющая пять членов в Национальном совете, получает определенную финансовую поддержку исходя из числа голосов, заработанных на последних выборах. Финансируются партии, получившие более 1 % голосов избирателей, даже если они не прошли в парламент.

Многие государства также активно финансируют предвыборные кампании и прочие необходимые расходы партий. Это Бразилия, Венгрия, Венесуэла, Дания, Израиль, Испания, Колумбия, Коста-Рика, Нидерланды, Норвегия, Португалия, Турция, Франция, Швеция, Эквадор, Япония. Размеры субсидирования зачастую определяются исходя из количества голосов, полученных на последних выборах, или зависят от величины партии. Этот факт позволяет сделать вывод, что подобная практика способствует формированию в стране развитой партийной системы, а значит, и демократического государства в целом.

Очень важным показателем отношения государства к политическим партиям являются условия, на которых они допускаются к выборам (условия регистрации). В этом даже среди либерально-демократических государств нет единства, правовые условия в них значительно различаются. Например, в Аргентине, Бразилии и Индии запрещено изменять политическую принадлежность партии. В Малайзии, Мексике, Таиланде, Венесуэле и на Филиппинах условием для регистрации партии является ее общественная поддержка. Существуют и иные ограничения. Наиболее лояльны в плане регистрации партий Бельгия, Боливия, Великобритания, Польша, Новая Зеландия, Шри-Ланка, Швейцария и Япония.

В демократическом обществе партия, добившись победы на выборах, расставляет своих представителей на ключевых государственных должностях, создает парламентскую фракцию, обеспечивает ее взаимодействие с электоратом, участвует в формировании и реализации правительственных программ.

При тоталитарных режимах происходит сращивание партии и государства. Партия получает права и prerogatives государственной власти.

Значение политических партий в жизни общества определяется объемом и характером выполняемых ими функций, которые подразделяются на три основные группы: *политические* (формирование политического курса, рекрутирование политической элиты, проведение избирательной кампании); *социальные* (представление интересов, политическая мобилизация граждан, политическая социализация); *внутрипартийные* (разработка партийной идеологии, пропаганда, партийное строительство, работа с кадрами, финансирование деятельности).

Поскольку партии представляют определенные социальные интересы и стремятся обеспечить их реализацию через государственную политику, сущность политики любой партии обусловлена тем, интересы каких социальных групп и слоев она в конечном счете объективно выражает, защищает и проводит в жизнь. Хотя в действительности многообразие интересов может значительно варьироваться: от чисто эгоистических до общегосударственно-патриотических. Здесь можно усмотреть два явных вектора дифференциации.

Во-первых, дифференциация общественных интересов в значительной степени зависит от уровня развития общества и типа культуры, которая в этом обществе сложилась. В обществах с невысоким уровнем развития структура групп интересов моноцентрична. С одной стороны, существует мощная политическая группа, обладающая властью, заинтересованная в сохранении сложившегося положения вещей и отождествляющая свои интересы с национальными; с другой — налицо дезорганизованная и разобщенная масса, представляемая отдельными группировками маргинального толка, не способными консолидировать вокруг себя массы, интересы которых они представляют.

Для развитых государств с устойчивыми традициями демократии общественный интерес сильно дифференцирован и по преимуществу вынесен за пределы интересов классовых. Борьба народов за свои права здесь давно завершена, а сложившиеся политические силы, стремящиеся расширить свой электорат, стараются апеллировать ко всем значительным социально-экономическим группам, способствуя этим сохранению мира и равновесия.

Во-вторых, дифференциация интересов находится в прямой зависимости от уровня развития отдельных лиц. Понятно, что в развитых странах диапазон этой дифференциации шире, что и позволяет существовать в них устойчивой партийной системе.

Те или иные интересы людей не могут быть представлены в системе управления обществом сами собой. Необходимо, чтобы появились люди или группы людей, которые эти интересы будут представлять и проводить в жизнь путем принятия конкретных политических и управленческих решений. Таким образом, для воплощения интересов некой группы людей требуется соответствующая организация, кото-

рая будет консолидировать группу, объединенную этими интересами, для осуществления реальных действий.

Подобные организации достаточно многообразны. Одни способствуют продвижению каких-либо интересов главным образом с целью привлечь внимание к нуждам определенных категорий людей, например одиноких матерей или инвалидов. Другие, например общества защиты окружающей среды, озабочены сохранением естественных природных условий и плачевным состоянием экологии. В этом ряду выделяют также профсоюзы и иные подобные им организации, которые нацелены на реализацию не узкоспецифических интересов, а запросов больших групп населения. В этом отношении следует различать заинтересованную группу и группу влияния.

Заинтересованная группа — совокупность людей, которая ориентирована на реализацию неких общественных интересов и готова поддержать их при народном волеизъявлении.

Группа влияния — реальная политическая организация, способная осуществлять политические действия с опорой на заинтересованную группу. Только группа влияния является действительным участником политического процесса и входит в систему управления обществом, конечно, в зависимости от типа системы и собственных возможностей. Отношение к группам влияния значительно различается в государствах с различными политическими системами. В зависимости от этого отношения государства подразделяются на монистические, плюралистические и корпоративные.

В **монистических государствах** деятельность групп влияния рассматривается как негативное проявление политической активности. Спектр реакций на такие группы со стороны власти достаточно широк — от открытого подавления всеми возможными способами до неодобрения и стремления вытеснить за пределы действительной политической жизни.

Наиболее яркий пример — государство коммунистическое, где единая государственная идеология претендует на статус научности и требует полного общественного единодушия по отношению к себе. Так как политические механизмы монистических государств (большая часть из которых однопартийные) подразумевают видимость реальных демократических процедур, то подобная система может сохраняться только при отсутствии в обществе институционализированной альтернативы правящей партии. Наличие выбора либо приведет к смене правящего режима демократическим путем, либо вынудит коммунистов отказаться от функционирования даже видимой демократии, что чревато политической нестабильностью.

Существование мощных групп влияния опасно для монистического государства. Именно в этом причина их неприятия. Особое положение в таких государствах занимают церковь и профсоюзы, которые рассматриваются властью в качестве своеобразных потенциальных групп влияния. Поэтому правящая группа стремится захватить кон-

троль над указанными организациями, так как устранить их из политической жизни страны не всегда возможно.

В **плюралистических государствах** все группы влияния имеют право на существование, но при таком положении дел есть свои негативные моменты. Изоцированные методы отдельных групп влияния вызывают серьезную обеспокоенность общества и во многом начинают противоречить сути демократии, задавая политике лоббистский характер.

Политической системе **корпоративного государства** присуще наличие ограниченного набора мощных групп влияния, взаимодействие между которыми и определяет политику государства. Правительство оказывается вынужденным взаимодействовать с этими группами и согласовывать с ними свою политику. Само правительство создается в ходе демократических процедур, а группы влияния формируются на корпоративной основе и удерживают господствующее положение в обществе за счет недемократических методов, контролируя политическое пространство, средства массовой информации и не допуская туда иные политические силы. Между этими группами складывается своеобразная «круговая порука», позволяющая им в обход демократических процедур контролировать развитие общества.

Принципиальное различие между партией и заинтересованной группой заключается в том, что заинтересованная группа выражает некоторые интересы, а партия ориентирована на воплощение этих интересов в жизнь, т.е. на власть.

Существуют и иные отличия:

- заинтересованная группа ограничена определенным кругом интересов, в то время как политическая партия может рассматривать проблемы общественного бытия в целом;
- заинтересованные группы индивидуальны и играют в обществе строго определенную роль; партии ориентируются на реальное положение дел в стране, занимаясь в первую очередь наиболее насущными проблемами.

Политические партии, как правило, формируются из групп влияния, когда те перестают выражать узкие групповые интересы. Стремление добиться их претворения в жизнь путем прихода к власти обнаруживает, что в современном развитом обществе, в котором действует множество заинтересованных групп, ни одна из них не может включать в себя большинство граждан. Поэтому достижение реальных политических успехов требует преодоления узкой ориентированности группы влияния, консолидации вокруг себя целого спектра групп. Подобное становится возможным только при учете в политической программе складывающейся партии широкого круга мировоззренческих ориентиров. Это приводит к системному осмыслению партийной программы, формированию в ней собственной точки зрения на решение проблем, актуальных в обществе. Даже если эти проблемы и безразличны исходной заинтересованной группе, она вынуждена

разрабатывать способы их решения из-за своего стремления получить широкую общественную поддержку. В результате группа влияния расширяет свой электорат, а заинтересованная группа трансформируется в политическую партию, в центре которой находится группа влияния.

Возникновение групп влияния связано с формированием государства как такового. Появление политических партий сопряжено с идеалами Просвещения, демократическими ценностями и утверждением правовой легитимности и принципа народовластия в качестве единственного способа обоснования власти.

Возможность формирования политических партий является важнейшим элементом демократического мироустройства, а потому они непрерывно формируются и также непрерывно прекращают свое существование.

§ 5. Роль политических партий при различных режимах

Политические партии играют принципиально разные роли в зависимости от политического режима — совокупности приемов, методов, форм и способов осуществления политической (включая государственную) власти в обществе. Политический режим является функциональной характеристикой власти и охватывает характерные приемы деятельности негосударственных политических организаций.

К числу *признаков политического режима* можно отнести:

- 1) степень участия народа в механизмах формирования политической власти, а также способы такого формирования;
- 2) соотношение прав и свобод человека и гражданина с правами государства;
- 3) степень гласности в обществе;
- 4) место и роль государственных и негосударственных структур в политической системе общества;
- 5) характер политического лидерства;
- 6) учет интересов меньшинства при принятии политических решений;
- 7) доминирование определенных методов (убеждения, принуждения и др.) при осуществлении политической власти и пр.

Режимы, как правило, подразделяются на демократические, авторитарные и тоталитарные.

На характер политического режима оказывают непосредственное влияние политические партии и существующая в стране партийная система, прямые и обратные связи политических партий, общественных организаций, органов государства с населением, уровень политической культуры общества, традиции и многие другие обстоятельства. Однако главным, определяющим фактором является характер государственной власти: демократическая власть, опирающаяся на

волю народа, имеет своим следствием демократический режим; власть, защищающая интересы определенного класса, социального слоя, своекорыстные интересы клана, ведет к разного рода диктаторским и тоталитарным режимам.

В зарубежных странах те или иные стороны политического режима, хотя и не напрямую, являются предметом конституционного регулирования:

- государственная власть, имеющая своей основой политическую власть народа, политическое господство определенной социальной группы, или власть, исходящая от монарха;

- организационно-правовое разделение властей и ролевая автономия различных ветвей государственной власти, с одной стороны, и принцип единства государственной власти — с другой, означающий сосредоточение всей полноты власти в одних руках;

- соревновательность, поиски компромисса и консенсуса в деятельности государственных органов или, напротив, ограничение политической деятельности, ориентация на борьбу с политическими оппонентами и подавление их;

- политические свободы граждан, возможность их самостоятельного и активного участия в политической жизни, партиципация в решении вопросов государственной политики или, напротив, при формальном провозглашении политических свобод реальное низведение гражданина до «простого винтика» в политической системе, создание таких условий, при которых самостоятельная политическая деятельность граждан по сути прекращается или становится нелегальной;

- самоуправление территориальных коллективов или, напротив, полное подчинение их назначенным сверху чиновникам.

Победа той или иной партии на выборах в зависимости от типа политического режима напрямую влияет на формирование органов исполнительной власти.

Так, в парламентских республиках премьер-министром становится либо лидер или представитель правящей партии, победившей на выборах и имеющей большинство в парламенте, либо представитель партийной коалиции. В Российской Федерации председателя правительства назначает президент с согласия Государственной Думы. При выборе кандидатуры президент, безусловно, должен принимать во внимание партийный состав Думы с целью избежать возможной конфронтации с ней и политического кризиса.

Хотя борьба за политическую власть является важнейшей функцией партий, последние могут занимать различные позиции по отношению к государственной власти.

Партия может находиться в непримиримой оппозиции к существующему государственному устройству, даже если не призывает к насилию (в этом случае партия стремится к власти прежде всего для

того, чтобы изменить само государство; она выступает против любого правительства, поддерживающего существующую государственность).

Вместе с тем партия может быть в оппозиции не к существующему государственному строю, а к политике определенного правительства (в Великобритании такую оппозицию называют «оппозицией ее величества», а правительство — «правительством ее величества»). Партия может также выступать в роли конструктивной оппозиции: критикует то, с чем не согласна, поддерживает то, что считает правильным в деятельности правительства.

Партия способна участвовать в правительстве и в различных органах управления в качестве партнера других партий (в этом случае партия, обладая частью власти, несет за нее определенную ответственность). Возможна роль партии в качестве ведущей силы правительственной коалиции, при этом она обладает большой долей власти и ответственности, от нее в основном зависит осуществление государственной власти, в ее руках сосредоточены широкие возможности реализации собственных вариантов решения проблем.

Когда партия может формировать правительство единолично, она берет на себя монопольную ответственность за осуществление государственной власти, особенно если располагает абсолютным большинством в парламенте. В ряде случаев партии, добившись монополии на власть, стремятся укрепить ее, в том числе незаконным путем, ликвидируя оппозицию. Тогда происходит отождествление партии с государством.

Во всех этих случаях партии реализуют свои управленческие функции и берут на себя ответственность за управление государством, которая выражается в ответственности за деятельность лиц, выдвинутых ею.

Закреплению роли и повышению значения политических партий в политической системе общества способствовал процесс их институционализации. Основным средством институализации деятельности партий являются различные нормативные правовые акты (статьи о политических партиях в конституциях, законы о политических партиях, об их финансировании и деятельности, избирательное законодательство и др.). Современное законодательство о политических партиях весьма подробно регламентирует требования, предъявляемые к программе и внутреннему уставу политической партии, условия возникновения партии и прекращения ее деятельности, ее права и обязанности. Почти во всех странах разрешаются свободное образование и деятельность политических партий. Ограничивается их создание в том случае, если партия преследует цели или использует средства, квалифицируемые как преступление, либо ставит цель ликвидировать существующий конституционный строй.

Среди объектов правовой регламентации деятельности политической партии особое место занимают ее финансы. Имеются *три основные группы финансовых источников существования поли-*

тических партий: их собственные средства, частное и государственное финансирование.

В ряду *собственных средств партий* (вступительные и членские взносы; отчисления от жалования членов партии, занимающих политические посты; доходы от имущества и предпринимательской деятельности) государство обычно регламентирует лишь доходы от имущества и предпринимательской деятельности. В отдельных странах в этой сфере имеются строгие ограничения (например, Закон о политических партиях Словакии 1993 г. запрещает партиям быть собственниками имущества, находящегося за рубежом, партии Египта и Эфиопии не имеют права заниматься какой-либо коммерческой или производственной деятельностью). Однако в большинстве стран эта регламентация носит общий характер (партии могут быть собственниками только такого имущества, которое необходимо им для осуществления своей деятельности, им разрешено заниматься деятельностью, которая непосредственно связана с их уставными целями и задачами), что имеет и оборотную сторону, а именно: зачастую партии, активно участвуя в предпринимательской деятельности, налаживая контакты с финансово-промышленным капиталом, оказываются втянутыми в политическую коррупцию.

Частное финансирование политических партий, основными источниками которого являются добровольные пожертвования физических и юридических лиц, подвергается в большинстве стран детальной регламентации (исключение составляют немногие государства, например Великобритания). При этом определяются легальные источники частного финансирования (запрещено финансирование из-за рубежа, которое рассматривается как вмешательство во внутренние дела государства). С целью исключить подчинение партий интересам отдельных групп финансового и промышленного капитала в ряде стран (например, США, Израиль) запрещены любые пожертвования частных юридических лиц (обществ, фирм и т.д.). Устанавливаются лимиты нецелевого (пожертвования вносятся в партийную кассу не для финансирования какой-либо определенной деятельности партии) и особенно целевого (пожертвования вносятся для финансирования конкретной деятельности, например избирательной кампании) финансирования.

В настоящее время в большинстве стран осуществляется *государственное финансирование политических партий*, начало которому было положено в 50–60-х гг. XX в. Правовой основой государственного финансирования политических партий стало конституционное признание партий в качестве важнейшего института, играющего большую роль в организации государственной власти. Такое признание обязывает государство содействовать партиям в целях наиболее эффективного осуществления их функций. Государственное финансирование может быть прямым (общим и специальным), связанным с выплатой субсидий из государственного бюджета, и косвенным (пре-

доставление бесплатного эфирного времени, места для публикаций и заявлений партий в средствах массовой информации и др.).

В демократических государствах и странах молодой демократии в целях модернизации методов реализации государственной власти обычно используются процедуры согласования, совершенствование парламентаризма, мероприятия, связанные с поддержкой политических партий.

Исторически партии складывались, опираясь на следующие основания: 1) социальный класс; 2) экономический статус; 3) религиозная принадлежность; 4) региональные различия; 5) этническая принадлежность; 6) философская база.

Примером сформированных по *классовому принципу* являются действующие в Великобритании лейбористская партия (представляет интересы рабочих), либеральная партия (изначально — интересы промышленников и городских предпринимателей), консервативная партия (изначально — интересы земельных собственников). Правда, в настоящее время либеральная партия практически оказалась вытесненной за пределы влияния, а ее электорат отошел к консервативной партии, представляющей два класса.

В связи с тем что классовые границы в современном развитом обществе выражены нечетко, наметилось размывание электората классовых партий и преимущество сместилось ко второму — *экономическому* — основанию. Партии, ориентированные на средний класс независимо от лежащей в основе его благосостояния деятельности, абсолютно преобладают в современных развитых государствах. На это основание, впрочем, зачастую накладывается *религиозный принцип*. Католические и протестантские партии среднего класса занимают различные позиции в политическом спектре.

Во многих странах Европы партии одной и той же, казалось бы, направленности претерпели разделение по *региональным основаниям*. В частности, в Бельгии базовые партии распались на региональные автономные, часто вступающие в антагонистические противоречия друг с другом (партии французского и фламандского крыла).

Партии, сформировавшиеся на основе *этнической принадлежности*, наиболее распространены в государствах, где достаточно активно национальное меньшинство, при условии что доминирующие партии не удовлетворяют общественных запросов этих групп населения. Именно эти партии зачастую оказываются экстремистскими.

Основанные на *философском фундаменте* партии в настоящее время не имеют широкого распространения, так как подавляющее большинство избирателей не в состоянии разобраться в предлагаемой ими политической позиции. Вместе с тем с дальнейшим развитием информационных технологий и повышением уровня образованности ситуация может значительно измениться.

Чаще всего выделение в политическом спектре страны тех или иных политических партий и их самоидентификация строятся не на отдельных основаниях, а на их совокупности. В рамках одной и той же политической системы сосуществуют партии, созданные на различных основаниях, кроме того, таковые учитываются даже при самоопределении одной и той же партии. Так, Фламандская социалистическая партия Бельгии по одному основанию будет дистанцироваться от Французской социалистической, а по другому — от Фламандской либеральной.

Совершенно иной вид имеют партии в коммунистических государствах, что предопределяет и различие ролей, которые эти организации играют в политических режимах. В коммунистическом обществе единственная правящая партия обладает всеобъемлющим влиянием, является основным источником власти и охватывает всю политическую систему и все государственные учреждения.

Коммунистическая партия в этом случае не является партией в демократическом понимании этого слова. Она выступает частью государственного аппарата, наложенной на демократические институты и производящей отбор и селекцию кадров, способных обеспечить воспроизводство власти правящей элиты при изменении ее кадрового состава. Иными словами, коммунистическая партия обеспечивает фактическую преемственность власти в обход формально существующих демократических процедур.

Изначально коммунистическая партия строилась как идеологически передовая часть общества, союз единомышленников, должный обеспечить сохранение идеологически верного политического курса в изменяющихся политических условиях, инструмент отбора и подготовки кадров. Позднее, по мере становления коммунистических государств, первая задача постепенно уступила место второй, чистота коммунистической идеологии была нарушена, отчего партия все больше стала приобретать черты коллективной элиты, отбирающей чиновников, способных максимально способствовать ее процветанию.

В коммунистическом обществе по вполне понятным причинам членство в партии считается привилегией. Коммунистическая партия, в отличие от демократических, не торопится увеличивать число своих членов, чтобы не допустить размывания кадрового управленческого резерва, формируемого внутри нее. Для этого, в частности, создаются молодежные организации, членство в которых предваряет вступление в партию. В рамках молодежной организации человек проходит проверку на лояльность, верность идеалам и профессиональную пригодность. В отдельных правящих коммунистических партиях (например, в Китае) человек не сразу становится членом партии, а какое-то время пребывает кандидатом в члены партии, проходя через соответствующий отбор.

Подобная система тщательного отбора существует даже на самых высших этажах власти. В рамках Политбюро КПСС существовало разделение на полноправных членов и кандидатов в члены Политбюро, создающее поэтапную систему ротации.

Формирование коммунистической партии происходит на идеологической основе. Политика партии нацелена на проведение единой линии в управлении государством. Но на практике, несмотря на запрет фракционной деятельности, в ее рамках существуют свои группы влияния, которые выражают интересы различных групп общества. Дифференциация интересов в обществе не может быть запрещена властным распоряжением, ибо она совершенно объективна. Противоречие между желаемым единомыслием и действительной дифференциацией взглядов приводит к тому, что коммунистические партии сохраняют свое единомыслие в течение непродолжительного времени относительной партийной стабильности, когда альтернативные группы влияния внутри партии вынуждены маскироваться. Потом наступает кризис, в ходе которого борются враждебные фракции. После победы одной из них «генеральная линия» в очередной раз меняет траекторию, конкуренты изгоняются из рядов партии и положение стабилизируется до нового кризиса.

Большинство некоммунистических однопартийных государств относятся к странам «третьего мира», что придает особую специфику складывающимся в них партиям. В плане социальной организации они сходны с коммунистическими, выступают такими же частями единого государственного аппарата, в рамках которых происходит политическая селекция кадров, проверка их на лояльность по отношению к правящему режиму. Как и в коммунистических партиях, наличие партийного билета является здесь признаком принадлежности к правящей элите. В них также существуют молодежные отделения правящей партии, в рамках которых производится идейная подготовка будущих работников управления.

Отсутствие идеологии в качестве основания единства партийных рядов в государствах подобного типа компенсируется национализмом и харизматичностью лидера — главы партии. Как правило (раз речь идет преимущественно о странах «третьего мира»), правящие партии националистической ориентации возникали в период борьбы с колониальной системой, когда и формировалась управленческая идеология политической и военной борьбы, направленная против европейцев и консолидирующая местное население на основании националистического неприятия иноземного господства и иноземной культуры.

Правящие националистические партии этих государств пришли к власти в результате освобождения от национального гнета как единственная политическая сила, способная консолидировать общество, сплотить его для построения государства. Весьма низкий уровень развития национального самосознания и отсутствие политической

культуры в государственном управлении являются причиной того, что общество не может сформировать иные политические партии, а только кланы и фракции, как в средневековой Европе до Просвещения и формирования демократических отношений. Благодаря этому партия зачастую оказывается инструментом объединения общества, погрязшего в межклановой войне. Пример Либерии и Сомали — наглядное подтверждение того, что отказ от однопартийной системы может иметь катастрофические последствия.

В обеспечении политического единства правящей партии трудно переоценить роль харизматического лидера. Незрелое национальное самосознание не позволяет объединить общество вокруг абстрактных политических институтов. Необходима сильная личность, которую национальное самосознание может выбрать в качестве символа нации и приложения своих национальных чувств. Особенно актуальна эта проблема в том случае, когда титульная нация государства находится в начале процесса своей национальной идентификации и преимущественное ее самоотождествление связано с кланом, родом, племенем. В этом случае культ харизматической личности необходим для обеспечения партийного и государственного единства.

В государствах, где вся власть принадлежит военным или абсолютным монархам, политические партии не нужны властям и потому всячески вытесняются с политической арены. В наиболее очевидных случаях все политические партии запрещаются. Иногда же они разрешаются, но тогда власти ставят во главе подобных организаций лояльных им лидеров, которые осуществляют политику партии в соответствии с указаниями властей.

Впрочем, в данном случае между странами с абсолютистскими и военными режимами существует весьма значительная разница.

Абсолютистские государства никогда не имели в своей политической практике демократических правительств, а потому в обществе отсутствуют предпосылки для формирования партийной системы. Общественное самосознание и политическая культура общества не позволяют сформировать сильные политические партии, представляющие интересы тех или иных групп граждан, поэтому у властей нет необходимости создавать марионеточные партии.

В странах, где у власти находятся военные, как правило, уже существовала демократическая выборная система той или иной степени развитости, а значит, невозможно длительное время запрещать все политические партии. Общественное недовольство трансформируется в сопротивление военному режиму, группы влияния конституируют себя в политические партии, формально запрещенные, но фактически существующие и ведущие с режимом непримиримую борьбу. Поэтому военным рано или поздно приходится идти на уступки общественным умонастроениям. Одной из таких уступок является формирование проправительственной партии, ключевые посты в которой

занимают военные. Эта партия призвана сформировать политическую идеологию военного режима и объединить на ее основании большую часть общества. Эта программа конечной целью имеет формирование однопартийной политической системы с харизматическим лидером во главе, что означает развитие ситуации по вышеописанной модели. Отсюда следует, что сам факт формирования лояльной военному режиму «правящей» партии может свидетельствовать об отказе от сохранения военного режима в перспективе, о подготовке перехода к «управляемой демократии», т.е. к однопартийному управлению.

С течением времени лидеры военного режима отказываются от военного управления, проводят демократические выборы и остаются у власти при помощи созданной ими партии. Современная политическая ситуация в мире не благоприятствует стабильности военных режимов управления, а потому тенденция к формированию в их рамках политических партий для сохранения власти может считаться очевидной. В абсолютистских же государствах говорить о возможности постепенного перехода к партийной системе нельзя, так как, в отличие от государств с военной властью, правительства здесь имеют достаточный запас легитимности.

Контрольные вопросы

- 1. Какова роль выборов при современном понимании природы власти?*
- 2. Зачем проводятся выборы в однопартийных государствах?*
- 3. Как определяется победитель выборов по системе простого большинства голосов?*
- 4. Что представляет собой система голосования по партийным спискам?*
- 5. Как проводятся выборы по системе единого передаваемого голоса?*
- 6. Почему система ограниченного голосования является анахронизмом?*
- 7. Как изменились требования к выборному процессу в условиях интенсивного развития информационных технологий?*
- 8. Какую информацию о своих избирателях желательно иметь каждому субъекту политической борьбы?*
- 9. По каким причинам партии исторически формировались как представительные структуры, выражавшие определенные групповые интересы?*
- 10. В чем отличие политических партий от групп влияния?*
- 11. Каковы базовые основания формирования и поддержания партий?*
- 12. Какова роль партии в коммунистическом государстве?*
- 13. Каковы основные признаки политического режима?*

14. По каким причинам многие страны в современном мире лояльны в плане регистрации и государственной поддержки политических партий?

Задания для углубленного изучения

1. Охарактеризуйте возможные ограничения всеобщего избирательного права.

2. Определите, какая система выборов эффективнее: простого большинства или партийных списков.

3. Объясните, целесообразно ли выносить на референдум ключевые вопросы государственной политики.

4. Приведите доводы в пользу того, что информационные технологии позволяют осуществлять выборный процесс более эффективно по сравнению с прежними.

5. Охарактеризуйте основные критерии типологизации партий.

6. Объясните, почему в отличие от групп влияния заинтересованные группы не являются участниками политического процесса.

7. Определите, в чем специфика положения групп влияния в корпоративном государстве.

8. Определите, в чем опасность партий, образуемых по этническому и религиозному признаку.

9. Объясните, почему вестминстерская модель голосования способствует удержанию в стране двухпартийной системы.

10. Дайте характеристики легитимности и эффективности политической власти и определите основные критерии этой эффективности.

11. Охарактеризуйте управленческие функции, которые реализует в своей деятельности партия, победившая на выборах.

Глава 8. ФОРМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГОСУДАРСТВА И ОБЩЕСТВА В ПРОЦЕССЕ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

§ 1. Социальный механизм достижения целей государственного управления

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

Как порождение общественной жизни социальный механизм определяется типом и уровнем общественного развития, соотношением прогрессивных и регрессивных, эволюционных и революционных, реформационных и контрреформационных процессов, степенью социальной субъективности населения. Он формируется под влиянием геополитических и региональных особенностей страны, национально-исторических традиций, обычаев, религиозно-мифологических верований и духовной культуры, социально-экономического уклада и образа жизни народа в целом¹⁵⁶.

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

Социальный механизм государственного управления предполагает сознательную и целенаправленную деятельность, связанную с реализацией государственно-властных полномочий субъектами публичной власти, регламентированную правовыми нормами, создание организационного взаимодействия людей, социальных групп, соблюдение взаимных обязательств и несение ответственности.

¹⁵⁶ Государственное управление: Основы теории и организации: Учебник / Под ред. В.А. Козбаненко. С. 124.

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

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

Лучшие формы и методы государственного управления могут быть эффективно реализованы в странах с развитой правовой системой. Только в «правовом поле» возможна реализация большинства элементов государственного управления. Кроме того, любое социальное сообщество есть не механическая сумма индивидов, составляющих данное образование, а система, наделенная новыми свойствами. Эти свойства определяются культурным уровнем, традициями, этнопсихологическими характеристиками людей, составляющих то или иное социальное образование¹⁵⁷.

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

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

¹⁵⁷ Дюркгейм Э. О разделении общественного труда. Метод социологии. Л.; М.: Наука, 1991. С. 493.

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

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

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

Мудрость решений в системе государственного управления как раз и состоит в том, чтобы не допустить поражения одновременно нескольких социальных институтов, избежать эскалации напряжённости, особенно в системе нравственных, эстетических, религиозных ценностей¹⁵⁸.

Подразумевается, что в идеальном случае, т.е. при отсутствии угроз, государство и общество могут функционировать бесконечно долго, постоянно совершенствуя систему государственного управления. Но идеальные случаи существуют только в виде мысленных экспериментов. Само развитие государства и общества неизбежно противоречиво и строится в том числе благодаря случайностям для создания соответствующей защиты от возможных угроз. Если бы подобных угроз не было, то не было бы и необходимости как в государственном устройстве, так и в придании обществу ограниченной и локализованной формы. Исходя из этих запросов государство и формирует сферы своего влияния как внутри общества, так и вне его для обеспечения устойчивого общественного развития. Социальные ин-

¹⁵⁸ Митин А.Н., Кох И.А., Воронин Б.А. Регулирование организационно-правовых конфликтов: Теория и практика. Екатеринбург: ИД УрГЮА, 2008. С. 146–147.

ституты в этом случае воздействуют на формирование модели государственного управления, коммуникативное пространство общества, формат административных, общественных связей, отличных от географических.

Любая коммуникация между людьми социальна, влияет на организацию пространства государственного управления, структура и иерархия которого соответствуют официальным управленческим структурам и пространству личных коммуникаций. Самое опасное — нарушение коммуникаций между управляющим и управляемым, властью и социальными общностями, властью и личностью. В этих случаях социальный механизм государственного управления дает сбой, управляющий и управляемый остаются в разных культурах, разных системах ценностей, деформируются понятия личности и свободы, начинают преобладать личные коммуникации с властью.

Государственное управление — часть социального целого и поэтому испытывает на себе влияние всех процессов, происходящих в социуме. Чтобы активизировать те процессы, которые нужны обществу, с помощью социального механизма, важно заинтересовать людей, поддержать квалифицированных и талантливых и тем самым создать в социальной среде условия для генерации новых идей. Это предполагает усиление престижа науки и образования, государственную поддержку инновационных проектов, предоставление свободы социальному творчеству, формирование новых социальных целей.

С помощью государственного управления конкретизируются новые цели, определяется степень их достижения и необходимых затрат, осуществляется организующее и регулирующее воздействие на процесс их воплощения в жизнь. Цели закрепляются в государственных управленческих решениях и реализуются с опорой на государственную власть.

Следует отметить, что в недемократическом обществе государство сдержанно, а нередко и остро негативно относится к инновациям в социальной жизни, усматривая в них угрозу существующему порядку. Иное значение они имеют в демократической системе, гражданском обществе, в чьем геноме закреплён либеральный тип отношений. Свобода, к которой всегда стремится гражданское общество, — источник социальной креативности. Не связанная жесткими рамками контроля государства деятельность людей обретает творческий характер, придает динамику социальной жизни. С этих позиций гражданское общество выступает субъектом управления относительно государства, побуждая его к изменению отношения к социальным инновациям.

Особого внимания заслуживает вопрос о социальном механизме реализации государственного управления в кризисные периоды, в условиях спада развития, в обстановке нестабильности. Очевидно, что в этих ситуациях стратегия и тактика государственного управления неизбежно должны резко трансформироваться. Для социума особую остроту приобретают выработка антикризисных альтернатив,

выбор уже не долгосрочных, а среднесрочных целей и проектов, принятие оперативных управленческих решений. Но рано или поздно государственная власть будет вынуждена приступить к конструктивным мерам по стабилизации ситуации в стране, что потребует от нее стратегического обоснования выбранного пути, согласования своих усилий с социальными институтами. В обстановке острого кризиса особые требования предъявляются не только к профессионализму управленческой элиты, находящейся у власти, но и к технологиям стимулирования активности социальных сил, перспективным нормам и принципам организации, новым выдвигаемым ценностям.

Кризис — объективное явление в любой социально-экономической системе, в основе функционирования и развития которой лежит управляемая деятельность человека. Во многих случаях именно человеческая природа кризиса является его причиной и источником на уровне государств и мирового сообщества.

Вся деятельность человека построена на удовлетворении его интересов, которые изменяются неравномерно и непропорционально. Интересы даже отдельного человека, а тем более социальных групп находятся в постоянном противоречии. Именно это лежит в основе всех кризисов в социальных и экономических системах. Поэтому для государственного управления более важным является не исключение кризиса, не борьба с ним, а его предвидение и уверенное, своевременное и по возможности безболезненное его разрешение¹⁵⁹.

Государственное управление обладает социальной ценностью, общественной значимостью при разрешении острых противоречий в той или иной сфере общественной жизни, социальных конфликтов. Эти противоречия в латентной форме могут существовать продолжительное время, не вызывая серьезных социальных потрясений. Они могут иметь различную степень остроты, разные формы проявления и способы разрешения.

Противоречия в отношениях между людьми, социальными группами, обусловленные экономическими, политическими и духовными интересами, присутствуют в любом обществе, и уровень их различен. В любом обществе существует множество разнородных социальных групп, стремящихся реализовать свои специфические интересы. В тех случаях, когда достижение интересов одной социальной группы непосредственно затрагивает интересы других групп, напряженность резко повышается. Если эти интересы связаны с важными сферами жизнедеятельности противоборствующих групп, особенно экономическими и политическими, то рост социальной напряженности создает реальные предпосылки для возникновения конфликта.

Во всех случаях колебания социальной напряженности связаны в первую очередь со снижением уровня удовлетворения матери-

¹⁵⁹ Антикризисное управление: Учебник / Под ред. Э.М. Короткова. М.: ИНФРА-М, 2001. С. 49.

альных и духовных потребностей людей. Хотя забастовщики и выдвигают множество требований, главные из них — повышение уровня заработной платы и сохранение рабочих мест.

С помощью государственного управления можно диагностировать уровень социальной напряженности и своевременно принимать меры для предотвращения конфликтов. Для этого требуется система эмпирических индикаторов, которые бы отражали экономическую, политическую, демографическую, социальную, психологическую и другие стороны напряженности, а также ее постоянный мониторинг.

Люди, сочетая в себе индивидуальное и коллективное, стремятся достичь в жизни определенного социального статуса, выбирают для себя те или иные социальные роли, что стимулирует их участие в процессе государственного управления.

Социальный статус обычно определяется как ***положение индивида или группы в социальной системе, имеющие специфические для данной системы признаки.*** Каждый социальный статус обладает определенным престижем. Все социальные статусы можно разделить на два основных типа: те, которые предписываются индивиду обществом или группой, к которой он относится, независимо от его способностей и усилий, и те, которые личность достигает своими собственными усилиями.

Кроме того, в каждом обществе существуют следующие основные статусы: смешанные, личные, профессиональные, экономические, политические, демографические, религиозные и кровнородственные. Они дополняются огромным множеством эпизодических, неосновных статусов: пешехода, прохожего, пациента, свидетеля, участника демонстрации, забастовки или толпы, читателя, слушателя, телезрителя и т.д. Как правило, это временные состояния. Права и обязанности их носителей часто никак не регистрируются. Они вообще трудно определены (скажем, статус прохожего). Но они есть, хотя влияют не на главные, а на второстепенные черты поведения, мышления и чувствования.

За каждым статусом — постоянным или временным, основным или неосновным — стоит особая социальная группа либо социальная категория. Католики, консерваторы, инженеры (носители основных статусов) образуют реальные группы и взаимодействуют друг с другом, согласуя свое поведение. Носители неосновных статусов свое поведение обычно ни с кем не согласовывают.

Люди, обладая множеством статусов, принадлежат ко множеству социальных групп, престиж которых в обществе неодинаков. Постепенно в общественном мнении вырабатывается, передается, поддерживается, но, как правило, ни в каких документах не регистрируется иерархия статусов и социальных групп: одних ценят и уважают больше других. Хотя статусы вступают в социальные отношения не

прямо, а только косвенно (через их носителей), они главным образом определяют содержание и характер социальных отношений.

Человек смотрит на мир и относится к другим людям в соответствии со своим статусом. Политические, религиозные, демографические, экономические, профессиональные статусы определяют интенсивность, продолжительность, направленность и содержание социальных отношений людей.

Как только статусные различия становятся критериями при удовлетворении потребностей, достижении интересов личности, начинают формироваться мотивы карьерного роста (в том числе в системе государственного управления), получения государственных наград, званий, льгот, более высоких должностей, окладов и т.п. Чем сильнее эти мотивы, тем активнее человек включается в общественные отношения, регулируемые в процессе реализации государственного управления.

Социальная роль человека является функцией социального статуса. Это **поведение, ожидаемое от того, кто имеет определенный социальный статус, совокупность требований к нему со стороны общества**. Если статус есть совокупность прав, привилегий и обязанностей, то роль — действие в этой совокупности прав и обязанностей. Социальная роль состоит из ролевого ожидания (экспектации) и исполнения этой роли (игры).

Социальные роли могут быть институционализированными и конвенциональными. *Институционализированные* закреплены в законе: институт брака, семьи (социальные роли матери, дочери, жены и др.). *Конвенциональные* роли принимаются по соглашению (человек может отказаться принять их). Нормы культуры усваиваются в основном через обучение ролям. Например, человек, осваивающий роль военного, приобщается к обычаям, нравственным нормам и законам, характерным для соответствующего статуса. Только немногие нормы принимаются всеми членами общества, принятие большинства норм зависит от статуса той или иной личности. То, что приемлемо для одного статуса, оказывается неприемлемым для другого. Таким образом, социализация как процесс обучения общепринятым способам и методам действий и взаимодействий является важнейшим процессом обучения ролевому поведению, в результате чего индивид действительно становится частью общества.

В зависимости от общественных отношений выделяют *социальные* и *межличностные* роли. Первые связаны с социальным статусом, а вторые — с межличностными отношениями, которые регулируются на эмоциональном уровне. Все роли обусловлены различными мотивами. Чем больше социальных ролей способен воспроизвести индивид, тем более приспособленным к жизни он является. В результате процесс развития личности часто выступает как динамика освоения социальных ролей. Чем большее число потребностей чело-

век реализует посредством социальных ролей, тем важнее для него значимость государственного управления, тем активнее его участие в общественно-политической жизни. Для того чтобы потребности удовлетворялись, в системе государственного управления постоянно принимаются управленческие решения и мобилизуются соответствующие ресурсы для их реализации.

Таким образом, социальный механизм реализации государственного управления может быть выражен через некоторую опосредованную государством логическую последовательность общественных элементов: потребности — интересы — противоречия — цели — мотивы — стимулы — решения — действия — результат¹⁶⁰. Он действует внутри политической системы общества, и с его помощью система государственного управления сохраняет свою качественную определенность, эффективность, достигает социальных результатов.

§ 2. Разделение и организация труда в государственном управлении

Выделить управленческую компоненту в чистом виде из той сложной системы различных видов человеческой деятельности, в результате которых в конечном счете образуется совокупный общественный продукт, и оценить ее — дело нелегкое. Однако еще труднее оценить эффективность государственного управления в целом как социального института, а также как формы взаимодействия государства и общества в процессе его осуществления. И тем не менее возможен подход к оценке государственного управления с точки зрения социальной эффективности. В качестве элементов этот подход включает в себя учет форм разделения и организации труда, учет затрат на управление, оценку мощности циркулирующих потоков управленческой информации и многое другое. Но при этом в центре внимания остается главный, интегративный, критерий — реальная социальная полезность государственного управления, или, иными словами, некая мера его эффективности по удовлетворению общественных потребностей.

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

Любой орган государственной власти с общественной точки зрения представляет собой целостную часть государственного механиз-

¹⁶⁰ Государственное управление: Основы теории и организации: Учебник / Под ред. В.А. Козбаненко. С. 131.

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

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

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

В системах государственного управления труд носит преимущественно интеллектуальный характер, он осуществляется при помощи умственных способностей человека, имеет целью оказание влияния на общественные процессы. Как правило, результатом труда интеллектуального выступают объекты нематериального производства, в первую очередь информация.

Выделяется три рода деятельности, в которых в основном применяется интеллектуальный труд: наука, образование, управление. Нам важно оценить управление — целенаправленные, целесообразные действия, обращенные на согласование мнений людей и достижение согласованности их деятельности. Согласование предполагает выбор необходимых действий, их комбинирование, определение последовательности, корректировку по промежуточным результатам. Специфика управления заключается в целенаправленном воздействии на процессы совместной деятельности людей. При этом воздействие не следует понимать только как административное распоряжение.

Потребность в управлении реализуется как организация, но далее, при движении организации в окружающем мире, управление становится частью общего процесса, деятельности в организации и для организации. Цели управления достигаются посредством органи-

зации, но субъекты управления при этом также выполняют предписания и решают задачи, получают результаты и должны считаться с некими оценками.

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

Управленческий труд реализуется в трех основных формах¹⁶¹:

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

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

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

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

В любом случае управленческий труд должен обеспечивать своевременное и качественное выполнение всех необходимых функций управления с минимальными затратами времени и средств.

¹⁶¹ Митин А.Н. Управление персоналом современной организации. Екатеринбург: Изд-во УрАГС, 1999. С. 13.

Управленческий труд всегда подвергается разделению — специализации и дифференциации, которые способствуют выделению его видов. По вертикали осуществляется дифференциация труда по уровням; по горизонтали — обособление видов работ в пределах одного уровня.

В государственном управлении можно отметить три направления в разделении управленческого труда: по функциям управления; видам деятельности; степени кооперации.

Внутри системы государственного управления, в каждом органе государственной власти происходит разделение труда по функциям управления. Функция управления представляет собой специфический вид деятельности в сфере государственного управления. Совокупность этих функций и составляет область управленческого труда.

Функции государственного управления — это виды деятельности государственного аппарата по оказанию влияния на общественные процессы для достижения поставленных перед государством целей. К общим функциям государственного управления относятся: организация, планирование, прогнозирование, мотивация, регулирование, контроль и бюджетирование.

В зависимости от объемов и масштабов работ по выполнению определенной функции она может получить различное организационное оформление: в масштабах государства, какой-либо отрасли, органа государственной власти.

Внутри функции управления происходит дальнейшее разделение труда по видам деятельности, которые включают три большие группы работ.

Первая группа — руководство структурным подразделением, принятие решений на основе информации об осуществлении работ по данной функции.

Вторая группа — переработка информации, поступающей как от управляемых объектов, так и от вышестоящих организаций; создание комплекса документации, необходимой для осуществления данной функции.

Третья группа — оформление документации, ее пересылка, хранение, учет, сортировка и т.д.

Этим трем видам работ, или видам деятельности, соответствуют три категории работающих: руководители, специалисты, технические работники (вспомогательный персонал).

Руководители принимают решения по всем вопросам деятельности организации. **Специалисты** подготавливают аналитические материалы и варианты для управленческих решений. **Технические работники** (вспомогательный персонал) осуществляют информационное обслуживание аппарата управления и создают надлежащие условия для эффективной работы руководителей и специалистов.

Разделение труда в государственном управлении по степени кооперации может быть параллельным, когда каждый государственный служащий ведет свой участок работы, независимый от других, либо последовательным. При *параллельном разделении труда* государственные служащие могут выполнять разную работу, соответствующую их квалификации и опыту. Так, заместители руководителя могут отвечать за работу разных структурных подразделений. Большой объем работы может быть поделен на одинаковые участки по какому-нибудь признаку (по видам государственных услуг). *Последовательное разделение труда* возможно при большом объеме идентичных повторяющихся работ.

Исходя из функционального, деятельностного и кооперационного разделения управленческого труда формируются профессии и уровни квалификации. Профессия характеризуется знаниями и навыками, необходимыми для выполнения работ определенного вида. Квалификационное разделение труда определяется различием работ по их сложности.

Особого рассмотрения требует специфика труда руководителя органа государственной власти, который всегда выступает в роли организатора, администратора, специалиста, воспитателя и общественного деятеля. Руководитель — лицо, уполномоченное не только принимать управленческие решения, но и осуществлять организацию их выполнения. Руководители подразделяются на линейных и функциональных.

Линейные руководители возглавляют в системе государственного управления относительно обособленные структурные подразделения. С помощью приданного им аппарата управления они не только координируют деятельность находящихся в их непосредственном подчинении сотрудников, но и осуществляют оперативное управление социальной деятельностью структурного подразделения.

Функциональные руководители возглавляют в системе государственного управления специализированные службы и подразделения, являясь одновременно и линейными руководителями по отношению к возглавляемым структурным подразделениям. Им приходится выполнять многообразные, но взаимодополняющие функции: предварительного управления (целеполагание, прогнозирование, планирование); оперативного управления (организация процесса обеспечения государственных полномочий органа государственной власти, организация процесса труда, стимулирование и мотивирование труда); заключительного этапа управления (контроль, учет, анализ).

Организаторскую работу, направленную на достижение поставленных перед структурным подразделением целей, руководитель совмещает с творческой работой по выбору наиболее рациональных решений. Как администратор руководитель, соблюдая правовые нормы, использует метод административного воздействия на подчиненных. Будучи специалистом, он не только ставит задачу перед подчи-

ненными, но и со знанием дела конкретно определяет, что и как надо делать для выполнения работы. Как воспитатель руководитель прививает подчиненным высокие гражданские, морально-этические качества. Как общественный деятель он активно участвует в мероприятиях органов государственной власти, сотрудничает с общественностью, представителями средств массовой информации.

Несмотря на различия в целевом назначении каждого вида деятельности, общим для них является то, что во всех случаях руководитель структурного подразделения планирует работу своих подчиненных, определяет долю участия каждого в выполнении плана работ, организует собственный труд и труд своих подчиненных, контролирует ход работы и стимулирует их деятельность.

Организация труда в государственном управлении — приведение трудовой деятельности людей, механизма управляющего воздействия в определенную систему, которая обеспечивает достижение максимально возможного полезного эффекта с учетом конкретных условий этой деятельности.

Такая система включает подбор и расстановку кадров; разделение и кооперацию управленческого труда; нормирование труда; комплексное организационное проектирование; совершенствование организации рабочих мест и условий труда; управление временем; рациональное использование времени за счет увеличения скорости работы с информацией; создание автоматизированного рабочего места руководителя; совершенствование системы переподготовки и повышения квалификации; рационализацию документооборота; внедрение прогрессивных технологий проведения совещаний и мероприятий массового характера¹⁶².

Поскольку в рамках одного учебника невозможно проанализировать организацию управленческого труда всех категорий государственных служащих, остановимся на особенностях, которые характеризуют деятельность руководителя.

1. Подбор и расстановка кадров:

- идентификация характеристик человека и требований организации, должности;
- осуществление подбора кадров: набор, выдвижение, ротация;
- корректировка первоначального подбора кадров с учетом непрерывного изменения конкретных условий деятельности каждого работника.

2. Разделение и кооперация управленческого труда:

- разработка перечня (реестра) должностей;
- разработка типовых структур аппарата управления;
- разработка должностных регламентов;

¹⁶² Митин А.Н. Культура управления персоналом. С. 424–433.

- профессиональное и квалификационное разделение управленческого труда;
- определение специализации исполнителей по выполнению основных и вспомогательных работ, совмещению функций;
- применение технических карт и норм управляемости;
- совершенствование систем оплаты труда.

3. Нормирование труда:

- изучение и анализ содержания и характера труда руководителей, специалистов и технических работников (вспомогательного персонала);
- установление целей нормирования, требований к разрабатываемым нормам;
- выбор методов нормирования;
- выбор оптимальной технологии выполнения управленческих функций;
- разработка и расчет самих норм;
- апробация норм, оценка их экономической эффективности;
- доведение норм до исполнителей, проведение необходимого инструктажа;
- систематический учет выполнения норм: норм времени, норм обслуживания, норм управляемости укрупненных нормативов численности.

4. Комплексное организационное проектирование:

- улучшение организационной и функциональной структур в органе государственной власти;
- рационализация технологии выполнения государственных функций, условий труда, использование рабочего времени;
- внедрение оргтехники и повышение уровня управленческого труда за счет информационных технологий.

5. Совершенствование организации рабочих мест и условий труда:

- улучшение санитарно-гигиенических условий и безопасности труда на рабочих местах в органе государственной власти;
- улучшение пространственно-антропометрических характеристик рабочего места руководителя;
- расчет оптимальной потребности в оргтехнике;
- проектирование интерьера;
- создание морально-психологического комфорта при коммуникациях.

6. Управление временем:

- составление списка работ;
- определение продолжительности каждой работы;
- сопоставление времени, необходимого для выполнения работ, со своим фондом в общем бюджете времени;

- составление плана всех работ, нормирование их продолжительности;
- определение сроков начала и окончания работ;
- взаимная увязка работ между собой по срокам;
- выработка социально-психологической установки на экономию времени;
- планирование времени: учет времени; анализ затрат; выявление факторов нерационального увеличения затрат времени; составление графиков-регламентов рабочего дня, недели, месяца;
- рациональное использование времени: передача технических работ специальным помощникам; делегирование части тактических функций компетентным специалистам; сохранение информационных потоков, проходящих через руководителя.

7. Рациональное использование времени за счет увеличения скорости работы с информацией через освоение методов:

- углубленного чтения, требующего анализа и осмысления сложности материала;
- обычного чтения, не требующего большого внимания;
- быстрого чтения специальной литературы с максимальной скоростью при одновременном понимании и запоминании прочитанного;
- чтения-скольжения с фиксацией мест, вызывающих интерес;
- чтения-сканирования только определенной части текста, где может быть искомая информация.

8. Создание автоматизированного рабочего места руководителя:

- формирование развитой базы данных, постоянно пополняемой оперативной и достоверной информацией в режиме непрограммирующего профессионала;
- представление информации в форме, адаптированной к психологическим характеристикам руководителя, при высоком уровне ее интеграции на экране;
- наличие диалоговых программных средств, регулирующих организаторскую и административную деятельность;
- обеспечение оперативной связи с другими источниками информации в пределах организационной структуры;
- обеспечение простоты работы при повышенной надежности технических и программных средств;
- обеспечение возможности накопления в электронной памяти опыта и решений.

9. Совершенствование системы переподготовки и повышения квалификации:

- изучение современных достижений в области информационных технологий;

- тренировка и отработка новых приемов в технике личной работы;

- самообразование;
- использование возможностей Интернета.

10. Рационализация документооборота:

- внедрение адресности при направлении документов;
- равномерное распределение работы и равномерность движения документопотоков;
- синхронное выполнение отдельных операций по отработке документов в процессе движения;
- равномерная загрузка каналов движения документов.

11. Внедрение прогрессивных технологий проведения совещаний и мероприятий массового характера:

- знакомство с классификацией совещаний: учебно-инструктивные, информационные, разъяснительные, оперативные, проблемные;
- применение на практике основных правил проведения совещаний, влияющих на затраты рабочего времени;
- внедрение сценариев-церемониалов для проведения мероприятий массового характера.

Рациональная организация труда руководителя — один из показателей культуры управления в органе государственной власти, нравственных ценностей личности. По ней определяются совокупность знаний, умений и навыков руководителя в отношении организации деятельности своей и подчиненных. Современной организации труда должен соответствовать интерьер рабочего места руководителя.

Указанные особенности организации труда руководителя имеют общий характер и касаются всех государственных служащих, хотя организация их труда определяется должностным регламентом, иерархическим уровнем управления, диапазоном информационных контактов и коммуникационных связей.

§ 3. Связи органов государственной власти с общественностью

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

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

Первая модель характерна для государств, где осуществление властной воли строится на принципах авторитаризма. Личность и создаваемые населением общественные объединения рассматриваются как потенциальный источник влияния в обществе, конкурирующий с государством. Инициативные действия, совершаемые населе-

нием, расцениваются органами государственной власти как посягательство на государственные интересы. Так, существовавшие в советский период общественные организации (профсоюзы, комсомол, женские, ветеранские и другие объединения) были частью государственного аппарата, его особой, строго отрегулированной составляющей. Несмотря на чаще всего формальный характер общественных инициатив, они нередко поддерживались искренним участием социально активных людей. С их помощью образовывались постоянные общественные связи, а жесткие формы влияния власти приобретали видимость реальных механизмов диалога с представителями органов государственной власти, партийными структурами, социальными группами. Отношения властвования и подчинения вели к преобладанию в системе государственного управления неформальных связей и процедур, ведущих к субъективизму и произволу.

Таким образом, авторитарные режимы всегда демонстрируют отрыв представителей государственной власти от общества, превращают систему государственного управления в замкнутую корпорацию, претендующую на монопольную компетентность, отчуждают рядового гражданина от управления. В этом случае власть включает мощный, имеющий глубокие корни психологический механизм подчинения, покорности. Люди склоняются перед диктаторами не потому, что боятся наказания, а по причине уважения грубой силы. Авторитарный режим характеризуется отсутствием полноценных общественных институтов, а организация общества имеет закрытую, вертикальную структуру с централизованным потоком коммуникации и аналогичной системой принятия решений.

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

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

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

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

В-четвертых, формы взаимодействия во многом зависят от определения реальных границ, характера воздействия средств массо-

вой коммуникации на граждан и ограничения возможностей влияния власти на эти формы распространения информации.

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

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

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

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

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

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

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

Такие оценочные исследования в общегосударственном масштабе можно рассматривать как инструмент информационно-аналити-

ческой и социально ориентированной системы управления, при которой разработка правового акта сопровождается проведением публичных обсуждений и получением экспертных оценок со стороны заинтересованных лиц и организаций.

В Российской Федерации отдельные элементы построения партисипативной модели демократии можно проследить в создании и развитии института Общественной палаты, общественных консультативных советов, образуемых при органах государственной власти и местного самоуправления, привлечении независимых экспертов к проведению экспертизы законопроектов и участию в парламентских слушаниях на начальных стадиях законодательного процесса. Привлечение к поиску оптимальных законодательных решений общественных объединений имеет своей целью в том числе реализацию механизма обратной связи между законодателем и обществом, а также принципа социальной справедливости в действующем законодательстве.

Вместе с тем проблемы взаимоотношений власти и общественности зримо выявляются в формах обеспечения группового доминирования власти, которое в той или иной степени присуще всем политическим режимам¹⁶³. Так, власть, будучи видимой формой явного правления, представляет собой деятельность структур и институтов, ориентированных на публичное взаимодействие с населением или другими политическими субъектами. Власть в этой форме осуществляется в виде действий государственных органов, которые вырабатывают и на виду у всего общества применяют определенные процедуры принятия и согласования решений; политических лидеров, которые обсуждают с общественностью принятые меры; оппозиционных партий и СМИ, которые критикуют действия правительства, и т.д.

Таким образом, политическая власть принципиально обращена к обществу, публично демонстрирует свою заинтересованность в общественной поддержке собственных решений, показывая, что политические решения принимаются во имя интересов населения и под его контролем. *Публичная форма властвования* характеризует политику как взаимодействие властвующих (управляющих) и подвластных (управляемых), наличие у них определенных взаимных обязательств, действие взаимно выработанных норм и правил соучастия элит и незлит в управлении государством и обществом.

Наряду с этим в политическом пространстве складываются и формы *полускрытого (теневого) правления*. Они характеризуются или приоритетным влиянием на формирование политических целей каких-либо структур (отдельных органов государства, лобби), формально не обладающих такими правами и привилегиями, или доминированием в процессе принятия решений мнений различных эли-

¹⁶³ См.: Боббио Н. Государственный правопорядок: Пер. с англ. М., 1994; Галкин А.А. Индивид и гражданское общество: Российская специфика // Власть. 1999. № 8. С. 339.

тарных неформальных группировок. Наличие такого рода властных процессов показывает не только то, что толкование государственных задач или выработка правительственных решений на деле является процессом значительно менее формализованным, чем это объявляется официально или видится со стороны. Теневой характер данного профессионального процесса демонстрирует и то, что он открыт влиянию разнообразных центров силы (ресурсов) и зачастую в принципе ориентируется на отстранение общественности от обсуждения тонких и деликатных проблем, которые не нуждаются в широкой огласке.

Третья форма политической власти обозначается как *скрытое правление, или криптоправление*. Оно демонстрирует те способы властвования, которые практикуются либо органами тайной политической полиции, либо армейскими группировками и другими аналогичными структурами, которые де-факто доминируют в определении политических целей отдельных государств. К этому же типу властвования можно отнести и деятельность криминальных сообществ, поставивших себе на службу государственные институты и превративших их в разновидность мафиозных объединений. Эти примеры показывают, что в структуру власти отдельных государств могут входить институты и центры влияния, которые действуют против самого государства.

Эффективность государственного управления зависит от общественной поддержки, означающей заинтересованное участие граждан в делах государства, что возможно при наличии постоянного диалога между органами государственной власти и общественностью. *Направления такого диалога* могут быть реализованы с помощью технологий современных коммуникаций и выражаться в следующем:

- 1) доступ граждан ко всем источникам общественной, политической, экономической и государственной информации, кроме, разумеется, тех, которые составляют предмет государственной или коммерческой тайны;
- 2) широкая гласность осуществляемых общественно-политических мероприятий (от подготовки проекта принимаемого общественно-политического решения до его реализации);
- 3) свобода слова, включая свободу критики, отсутствие запретных зон для критики; заинтересованность гражданских и политических структур в постоянном обмене накопленным опытом.

Связи с общественностью в государственном управлении предполагают *плюрализм* — сосуществование и взаимодействие в обществе различных политических партий и иных общественных объединений, которым закон обеспечивает свободу выражения их интересов, мнений, позиций.

В экономической сфере плюрализм выражается в многообразии и равноправном статусе всех форм собственности — частной, акционерной, кооперативной, общественной и государственной, в свободе выбора указанных форм собственности, в гарантированном государственно-правовом обеспечении деятельности самих собственников. В

социальной сфере о плюрализме свидетельствует развитая система социальных общностей (традиционных и нетрадиционных), способных и готовых решать самостоятельно социально-политические проблемы, осуществлять контроль за деятельностью государственных и общественных органов. В политической сфере плюрализм — это наличие широкого спектра политических сил, движений, партий и организаций, действующих на основе общепризнанных норм общения, в том числе правил конкурентной борьбы, включая парламентскую и внепарламентскую ее формы. В духовной сфере плюрализм знаменует собой мировоззренческую свободу и самоопределение личности, терпимость к противоположным взглядам и мнениям, исключение любой дискриминации по идеологическим признакам.

В управленческой модели связи с общественностью власть строит на основе партнерского диалога, применяя соглашения, информационное взаимодействие, приглашение к участию в законодательном процессе, совместной разработке и осуществлению национальных проектов и социальных программ. Сущность таких партнерских взаимоотношений власти и общественности заключается в мобилизации социальной энергии граждан и поиске каналов ее передачи в публичную власть. В этом случае люди втягиваются в политику, приходят к осознанию себя гражданами, потому что их побуждают к этому реальные жизненные интересы, стремление выразить и защитить их во взаимоотношениях с другими группами интересов. Выражая частные интересы, которые не попали в орбиту государственной политики или не учитываются ею, гражданское общество тем самым оппонирует государству, соглашается сотрудничать с ним. Взаимодействие между властью и общественностью тогда происходит по линии частного и публичного начал, в котором не следует забывать старой истины: «*Salus populi suprema lex esto*» — благо народа есть высший закон.

Таким образом, *цели связей власти с общественностью в системе государственного управления можно обозначить как содействие государству в разрешении объективных противоречий между плюрализмом в политической сфере общества и целостностью государственной власти*. Сами же связи — это целенаправленное взаимодействие органов государственной власти с гражданами и социальными институтами по реализации функций коммуникации власти и государственного управления.

Становление и эффективность институтов гражданского общества во многом зависят от отношения к ним самих граждан, осознания ими общности групповых интересов, готовности отстаивать их во взаимодействии с властью.

Предпосылки отношений «индивид — институты гражданского общества» закладываются с первичной социализации личности: семейный уклад и социальный статус семьи; сообщество сверстников; школьный коллектив; неформальные и формальные организации

молодежи; система общественных отношений в связи со вступлением индивида в самостоятельную жизнь; социальный статус и ценностные ориентации; объективно обусловленное включение индивида в одну из существующих больших социальных общностей и т.д. При этом личность находится под влиянием мощных дополнительных факторов, как объективно сложившихся, так и сознательно направленных. Среди них — специфика политической культуры, устоявшийся стиль принятия решений в политических институтах, формы контактов представителей государственной власти и граждан, влияние различных организаций и манипуляторских воздействий правящих классов, психологическое давление с помощью средств массовой коммуникации.

Наибольшее влияние на установление связей между государственными структурами и обществом оказывают неформальные группы, особенно в муниципальных образованиях. В европейских странах со сложившимися традиционными общественными отношениями в маленьких городах, сельских общинах в роли неформальной группы чаще всего выступает непосредственное окружение, находящееся обычно под воздействием местной элиты: старосты, учителя, священники. Их влияние на индивида подкрепляется системой неформальных санкций, а на власть — выражается в форме официального требования от имени граждан решить те или иные проблемы. Чем крупнее тип муниципального образования, тем значительнее по количеству неформальные группы и включенность их обитателей в систему общественных отношений.

В институционализированной организации по мере приобретения ею более или менее массового характера возникает вертикальная организационная структура, иерархические управленческие связи, вырабатывается своя специфическая квазиидеология, содержащая набор целевых установок и свод правил поведения. Появляются взаимообратные коммуникации между общественными организациями и государственным аппаратом. Эти контакты позволяют установить обратные связи между властью и общественностью.

Органы государственной власти в этих случаях активно развивают функции связей с общественностью, создавая специальные структуры, которые решают следующие задачи:

- установление, поддержание, расширение контактов с гражданами и организациями;
- информирование общественности о существе принимаемых решений;
- анализ общественной реакции на действия должностных лиц и органов власти;
- прогнозирование социально-политического процесса, обеспечение органов власти прогнозными аналитическими разработками;
- формирование благоприятного имиджа власти и должностных лиц.

Эти направления модифицируются в зависимости от уровня отношений внутри органов власти и между ними. Здесь выделяются *микроуровень* (отношения внутри структур органов власти, когда каждая из них рассматривается как относительно автономный субъект управления), *мезоуровень* (отношения между различными структурами государственного и муниципального управления) и *макроуровень* (отношения органов власти с институтами гражданского общества).

В самом общем виде под общественностью понимают любую группу людей или отдельного человека, так или иначе связанных с деятельностью организации. Чаще всего у этих субъектов присутствуют общие осознанные интересы и ценности.

Общественность имеет два существенных признака. Первый из них — публичный статус, характеристиками которого являются: открытость; ориентация на удовлетворение общего интереса; связь с общественными делами; участие в формировании общественного мнения; общеизвестность. Второй признак — характеристика общественности как субъекта социального взаимодействия, включенного в отношения коммуникации. Общественность является основным объектом в PR-деятельности (англ. *public relations* — общественные отношения).

В литературе по PR предлагаются различные подходы к классификации групп общественности: ситуативный, психографический, демографический, географический, социального влияния и т.д. В контексте взаимоотношений власти и общественности наиболее интересна **классификация групп общественности по особенностям их социального влияния**:

1) *группы скрытой власти*. К данной категории относятся люди, которые занимают высокое положение в тех или иных социальных структурах и способны активно действовать вопреки легитимным действиям официальных субъектов управления. Это «серые кардиналы», которые держат в своих руках ключевые позиции в органах государственной власти или муниципального управления путем давления на ее официальных лидеров. Такое давление часто оказывается в форме манипуляции, и его нелегко распознать. «Серые кардиналы» могут существовать как в системе государственного управления, так и за ее пределами;

2) *группы членства*. В этой категории учитывается принадлежность личности к той или иной партии, общественной организации, ассоциации и т.п. Такая личность в социальном взаимодействии может использовать социально-коммуникативный потенциал организации, членом которой она является, что, несомненно, усиливает ее влияние в социальных коммуникациях. Такие люди, например, могут использовать масс-медиа, контролируемые их организацией;

3) *группы лидерства*. Данная группа может включать в себя лидеров по двум признакам — формальному и неформальному лидерству. Иначе говоря, в эту группу могут входить люди, занимающие

лидирующее положение в соответствии с их должностью, и люди, занимающие такое в силу их репутации (лидеры мнений, высокий уровень компетентности и т.п.).

В то же время для нахождения оптимального способа социальной коммуникации между субъектами и объектами государственного управления важно использовать и другие формы взаимосвязи участников общественных отношений.

Психографический подход предполагает дифференциацию ответственности по психологическим особенностям и образу жизни. При этом особое внимание уделяется таким характеристикам, как ценности и интересы.

Географический подход основан на характеристике местоположения людей, особенностей их территориального проживания, маршрутов передвижения и т.п.

Демографический подход учитывает такие характеристики людей, как пол, возраст, доход, семейное положение, образование, занятость и т.п.

Указанные подходы позволяют учесть социально-психологические, социально-географические и социально-демографические особенности выделяемых групп общественности, которые носят так называемый транссоциальный характер и отличаются определенной универсальностью, что позволяет унифицировать коммуникационные формы работы с ними.

Между отдельными людьми, их группами, организациями, государствами, культурами коммуникация осуществляется в процессе общения через специальные знаковые образования (сообщения), в которых отображены мысли, идеи, знания, опыт, навыки, ценностные ориентации, программы деятельности общающихся сторон.

Коммуникации играют конструктивную роль в развитии человеческой деятельности и функционировании социальных систем, формируют *коммуникационный процесс* — взаимный обмен символами, значениями, информацией между двумя и более личностями, социальными группами, организациями. Он обеспечивает связь между людьми и их общностями, делает возможными связь между поколениями, накопление и передачу социального опыта, его обогащение, разделение труда и обмен его продуктами, организацию совместной деятельности, трансляцию культуры. Именно посредством коммуникации осуществляется управление, поэтому она, в добавление ко всему сказанному, представляет собой и социальный механизм, с помощью которого возникает и реализуется власть в обществе.

Чем сложнее и разветвленное становится деятельность общества, социальных организаций и институтов и чем больше в связи с этим объем накапливаемой информации (научной, художественной,

политической, бытовой и т.п.), тем более важную роль в процессах управления начинает играть коммуникация.

Коммуникация представляет собой сложный многокомпонентный процесс. Основными его составляющими являются:

1) субъекты коммуникационного процесса — отправитель и получатель сообщения (коммуникатор и реципиент);

2) средства коммуникации — код, используемый для передачи информации в знаковой форме (слова, картины, графики, ноты и т.п.), а также каналы, по которым передается сообщение от коммуникатора к реципиенту (письмо, телефон, радио, телеграф и т.п.);

3) предмет коммуникации (какое-то явление, событие и т.п.) и отображающее его сообщение (статья, радиопередача, телевизионный сюжет и т.д.);

4) эффекты коммуникации — выраженные в изменении внутреннего состояния субъектов коммуникационного процесса, в их взаимоотношениях или действиях последствия коммуникации.

Социальная коммуникация решает несколько основных взаимосвязанных задач:

- интеграция отдельных индивидов в социальные группы и общности, а последних — в единую и целостную систему общества;

- внутренняя дифференциация общества, составляющих его групп, общностей, социальных организаций и институтов;

- отделение и обособление общества и различных групп, общностей друг от друга в процессе их общения и взаимодействия, что приводит к более глубокому осознанию ими своей специфики, более эффективному выполнению присущих им функций;

- создание предпосылок и основных компонентов для подготовки, принятия и осуществления управленческого решения.

В демократических государствах диалог государства и гражданского общества — аксиома; отношение власти к гражданину предполагает свободное партнерство и равноправное участие в делах управления обществом и государством.

Для понимания сущности связей с общественностью большое значение имеют **основные коммуникативные концепции** (системы взглядов), которые наиболее адекватно отражают суть этого явления.

Концепция «магической пули» Г. Лассуэлла. Ученый в 40-е гг. XX в. предложил анализировать коммуникационный процесс, последовательно задавая пять вопросов: кто сообщил? (коммуникаторы); что сообщил? (текст, послание); как сообщил? (какая коммуникация); кому сообщил? (реципиент); с каким эффектом сообщил? (результат восприятия). Лассуэлл полагал, что во время коммуникации информация подобна пуле, обладающей магией, перед которой человек беззащитен, как мишень. Такая «магическая пуля» «зажигает» реципиента как «электрическую лампочку», влияя на его сознание, чувства, мотивацию.

Концепция стереотипов У. Липпмана (1921 г.) исходит из того, что средства массовой информации воздействуют на общество через формирование общественного мнения. В основу этого влияния положено применение *стереотипов* — стандартизированных, устойчивых, эмоционально насыщенных, ценностно определенных образов. С помощью стереотипов можно облегчить процесс социализации граждан, равно как и манипулировать общественным мнением.

Концепция концентрических кругов Э. Роупера предполагает, что идеи в мире постепенно развиваются, захватывая все большие слои общества, двигаясь концентрическими кругами: люди подхватывают и принимают идеи от лидеров, влияние которых на общественное мнение может быть более значительным, чем влияние средств массовой информации.

Концепция кибернетической коммуникации К. Дойча базируется на идее обратной связи, которая помогает источнику контролировать поведение получателя информации и самому перестраиваться в соответствии с сигналом от него. Будучи учеником Н. Винера, К. Дойч предложил рассматривать политическую систему как сеть коммуникаций и информационных потоков. Выводы ученого крайне важны для системы государственного управления, в рамках которой коммуникация — важнейший механизм реализации власти в государстве. Коммуникативна и сама природа власти¹⁶⁴. С точки зрения коммуникативной парадигмы исследования власть в государстве интерпретируется не только и не столько как ограниченная во времени и в пространстве некоторая субстанция влияния, подчинения, силы или отношения. Скорее, это особая разновидность социального взаимодействия политических субъектов, а также специфическая форма социальной коммуникации между субъектами и объектами политической деятельности по поводу получения, хранения, воспроизводства и трансформации политической информации с целью выработки адекватных или неадекватных политическим ценностям общества решений.

Концепция коммуникативной рациональности власти Ю. Хатбермаса содержит положение о том, что человеческое общество предназначено для рационализации действий людей ради их общения и интеракции. Рассматривая два типа власти — коммуникативную и административную, инструментальное и коммуникативное поведение человека, автор ориентирует на необходимость истинного дискурса между властью и обществом.

В концептуальном исследовании **онтологического подхода к власти** Х. Арендт утверждает, что общественное мнение — хотя и неявная, но неотъемлемая составляющая основы власти. В цивилизованном обществе политическая власть выступает результатом и

¹⁶⁴ Тимофеева Л.Н. Связь органов государственной власти с общественностью. М.: Изд-во РАГС, 2009. С. 7–8.

прямым следствием процессов непосредственного взаимодействия людей, живущих в согласии и поддерживающих существующие политические институты всенародно и публично.

Концепция символической власти П. Бурдьё содержит два новых понятия: «символическая власть» и «габитус». Символическая власть — это возможность создавать и навязывать определенные социальные представления, модели желаемого устройства общества и государства. Габитус — система приобретенных схем восприятия и оценивания. В соединении эти два явления могут сформировать у индивидов представления об определенном порядке вещей, заставить принять их и начинать воспринимать состояние дел в обществе «как само собой разумеющееся».

Общее, что есть в названных концепциях,— призыв к расширению коммуникаций между властью и обществом, демократических форм общения, к противодействию информационному монополизму.

Самая сильная технология власти — обращение к разуму, интересам и предпочтениям людей. И нет ничего слабее жестких запретов. При осуществлении связей с общественностью эффективность власти определяется не отношениями власти и подчинения, а контролем над началами коммуникации.

Гражданское общество базируется на таких принципах, как представительная демократия, верховенство закона и свободная рыночная экономика. На этой основе возникает множество ассоциативных связей — от клубов по интересам до политических партий. Взаимодействие этих и других групп регулируется сложной структурой интересов, групповых норм, ценностей и проявляет себя в различных формах общественной коммуникации.

Важным фактором развития таких коммуникаций является общественное мнение, поскольку именно в нем закрепляется идея легитимности (или нелегитимности) власти.

Общественное мнение — тип массового общественного сознания, состояние которого выражается в совокупности представлений и оценочных суждений по общезначимым проблемам. Оно возникает и изменяется как стихийно (на основе опыта, традиций, происходящих событий и т.д.), так и организовано, будучи целенаправленно сформированным.

Общественное мнение действует как в рамках общества в целом, так и внутри отдельных социальных групп¹⁶⁵. Оно выражается в форме рекомендаций и требований, а также проявляется в одобрении или осуждении действий органов государственной власти, тех или иных социальных институтов, поступков отдельного человека или какой-то группы людей. В общественном мнении обнаруживается не только различие интересов, но и неодинаковая степень их осознанности.

¹⁶⁵ Государственное управление: Основы теории и организации: Учебник / Под ред. В.А. Козбаненко. С. 175.

Иначе говоря, гражданское общество выступает в роли демократического компенсаторного механизма, призванного перераспределять власть государства, а политическое общество в этом случае использует свои властные полномочия для предотвращения деструктивных проявлений как с той, так и с другой стороны.

Идея гражданского общества позволяет обозначать пределы политики, рассматривать государство лишь как надстройку над огромным количеством социальных связей, интересов и организаций, способных существовать самостоятельно, без обязательного политического доминирования и контроля.

Общественное мнение в этих условиях с его привычными каналами и формами выражения выступает активным субъектом государственного управления, включенным в процесс разработки и принятия государственных управленческих решений. В демократическом обществе формы выражения народом оценочных суждений по тем или иным фактам действительности в определенном смысле помогают сблизить государственную власть и граждан, подключить к распространению информации, имеющей всеобщее значение, «масс-медиа».

Технологический процесс социального общения в ходе государственного управления отмечен возросшим влиянием средств массовой информации и информационных технологий во всех сферах общественной жизни. По мнению многих исследователей, человек из *homo economicus* (человека хозяйственного) все более превращается в *homo informaticus* (человека информационного). Люди общаются не друг с другом, а с виртуальными образами, обмениваясь информационными сообщениями (*виртуальный* — условный, возможный, вероятный).

Виртуальной реальностью является информационно-символическое содержание Интернета, предметных (материальных) носителей информации, созданной человеком (персональных компьютеров и др.), электронных СМИ. Этот виртуальный мир, воспринимаемый объективно (как внешний объект), на самом деле субъективен, так как неотделим от самого человека, его восприятия, представлений, мыслей, чувств.

Уже сегодня ясно, что распространение средств и форм коммуникации — обычного и цифрового телевидения, радиовещания, телефонной и телетайпной связи, прессы, кинематографа, Интернета и электронной почты, факсимильной связи — приняло глобальный характер, объединив всю планету в единое информационное пространство. Средства массовой информации вторгаются во все сферы социальной жизни, манипулируют сознанием людей, выражают общественное мнение и в то же время сами определяют и формируют это мнение.

Нет ни одного государства в мире, которое бы игнорировало эту современную реальность, поэтому для постоянных контактов власти и общественности в системе государственного управления создаются *специ-*

альные подразделения по связям с общественностью. Деятельность таких подразделений осуществляется по нескольким направлениям:

- установление, поддержание и расширение контактов с гражданами и организациями;
- информирование общественности о принимаемых решениях;
- изучение общественного мнения;
- анализ общественной реакции на действия должностных лиц и органа власти в целом;
- прогнозирование общественно-политических процессов;
- обеспечение руководителей органов государственной власти аналитическими разработками;
- формирование благоприятного имиджа власти и др.

Отсутствие информации о состоянии дел в стране является одним из существенных недостатков системы государственного управления.

Службы по связям с общественностью в системе государственно-го управления имеют некоторые особенности:

- органы государственной власти обладают большими информационными ресурсами, что позволяет им при взаимодействии с общественностью подключать административный ресурс;
- в своих действиях они должны следовать закону, который регулирует сферу взаимоотношений власти и общественности;
- информационная политика чаще всего ориентирована на аудиторию, занимающуюся распределением бюджетных средств;
- важно информировать общественность о состоянии дел в органах государственной власти и направлениях лоббистской деятельности;
- рост связей с общественностью зависит от активного участия представителей государственных структур в коммуникационном процессе;
- каждый уровень государственного управления в стране располагает своим информационным каналом, своими способами взаимодействия с общественностью, своей законодательной базой.

§ 4. Специфика иерархических отношений и проявления бюрократии в государственном управлении

Государственное управление представляет собой непосредственную деятельность государственной власти по осуществлению целей государства и обеспечивает проведение государственной политики через систему административных учреждений, опирающихся на власть государства. В связи с этим исследователи теоретически и практически разделяют государственное и правительственное управление¹⁶⁶. *Государственное управление* есть управление порядком (или беспорядком), *правительственное* — управление процессами в

¹⁶⁶ Кириллов Л.Г. Конструируем управление. Челябинск: Книга, 2004. С. 116–119.

границах этих порядков. Стратегическая роль правительственного управления состоит в его способности проводить политику, государственного — инициировать эту политику в условиях противоборства различных групп общества. Государственное управление не должно «выбирать» за всех других (не может быть абсолютной уверенности в том, что оно выражает коллективную волю социума) или конструировать общественные отношения. Его миссия определяется необходимостью описания институциональной среды в системе права и поддержания институционального порядка, в том числе за счет универсальных процессов и функций политики. Государственное управление отражает не изменения объективных условий деятельности, а сдвиги в системе ценностей, которые и должны быть закреплены как порядки.

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

Правительственное управление всегда рыночное, государственное — никогда.

В рамках государственного управления создаются государственные организации — иерархизированный политический субъект с универсальным комплексом полномочий в распоряжении коллективными ресурсами¹⁶⁷. Эти коллективные ресурсы всегда дефицитны, поэтому существуют определенные сферы влияния, поделенные между основными территориальными уровнями и ветвями власти. Государственное управление в этом случае должно соблюдать государственный интерес.

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

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

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

¹⁶⁷ Категории политической науки: Учебник. М.: МГИМО, 2002.

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

Иерархический принцип наглядно демонстрируют все кастовые системы. Все мировые религии признают иерархию святых, и вопросы ее обоснования рассматриваются в работах теологов. Но наиболее бурно эти вопросы стали обсуждаться с появлением многочисленных теорий организаций. Например, в классическом труде Дж. Марча и Г. Саймона¹⁶⁸ иерархия связывается с тем, что составляющие систему элементы (блоки принятия решений) обладают ограниченной «решающей способностью» (или «ограниченными интеллектуальными возможностями»), поэтому возникает необходимость в разбиении цели на подцели так, чтобы достижение общей цели стало равносильно достижению совокупности подцелей.

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

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

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

Централизация управления — сосредоточение структуры управления в едином центре. В качестве такого центра может выступать образование управленческой иерархии, для которой характерно

¹⁶⁸ March J. G., Simon H. A. Organizations. N. Y.: Wiley, 1958.

преобладание вертикальных связей, а в них, в свою очередь, верхние уровни управления являются определяющими в принятии обязательных решений для нижних уровней. По существу централизация есть не что иное, как сосредоточение управляющего воздействия на управляемый объект по вертикали путем концентрации полномочий и ресурсов в центральном органе. Считается, что полномочия — это ограниченное организационной функцией право использовать ресурсы для решения задач. Полномочия создают должность, а лицо, наделенное ими, является руководителем. Вне конкретной организационной структуры полномочия не отражают связанности действий индивида или группы и не имеют силы.

Децентрализация — передача полномочий сверху вниз, предполагающая независимое исполнение поставленных задач, независимое принятие решений или распорядительство при исполнении решений, независимое распределение информации.

Процессы централизации и децентрализации объективно взаимосвязаны, поскольку составляют две стороны системы функционирования государственных институтов, подчинены реализации целей развития государства. Но если централизация служит максимальному сосредоточению имеющихся у государства ресурсов, а затем их последующему перераспределению, то децентрализация направлена на поиск, создание и использование ранее не востребованных ресурсов.

Исследователи называют несколько *форм децентрализации*:

- 1) горизонтальную с централизованной стратегией;
- 2) ограниченную горизонтальную (селективную) с делегированными стратегиями;
- 3) ограниченную вертикальную (параллельную) с широкими полномочиями структурных подразделений;
- 4) вертикальную и горизонтальную, предусматривающие делегирование полномочий на операциональный уровень;
- 5) селективную вертикальную, когда полномочия распределяются по различным структурным единицам по горизонтам и уровням иерархии и охватывают экспертов, консультантов;
- 6) чистую децентрализацию — всем поровну и каждому свое¹⁶⁹.

Вместе с тем при любой степени децентрализации сохраняется необходимость управления как центрального звена, отвечающего за систему коммуникаций, правила принятия решений, подбор и назначение кадров, учет и контроль. В системе государственного управления децентрализация поддерживается специальными технологиями, в частности технологией бюджетирования. Словом «бюджет» (англ. *budget* — устар. «кошелек, сумка») раньше называли портфель, в котором министр казначейства Англии носил деньги и свои отчеты. Со временем этим словом стали обозначать отчет министра казна-

¹⁶⁹ Минцберг Г., Куинн Дж., Гошал С. Стратегический процесс: Пер. с англ. СПб.: Питер, 2001.

чейства перед парламентом. Таким образом, бюджет постепенно стал технологией учета количества располагаемых и расходующихся денежных средств и их взаимного соответствия.

В условиях децентрализации государственного управления и в зависимости от экономического субъекта, применительно к денежным средствам которого составляется бюджет, различают государственный, региональный, муниципальный, потребительский (семейный) бюджеты. В этом случае бюджетирование как соглашение представляет собой компромисс между задаваемыми государственным управлением, политиками и хозяйственниками целями и имеющимся организационным потенциалом.

Для государственного управления проблема децентрализации помимо функционального и экономического имеет аспект политический, поскольку децентрализация в этом случае означает определенный раздел власти, ресурсов и суверенитета. Поэтому при решении вопроса о децентрализации государственных органов управления политические мотивы могут преобладать.

Опираясь на типологию форм правления¹⁷⁰, исследователи анализируют степень проявления децентрализации в тоталитарной, авторитарной и демократической системах управления¹⁷¹.

В *тоталитарной системе* для достижения управляемости органы государственного управления должны быть централизованы. Это обусловливается следующим. Во-первых, чтобы подавить проявления особого индивидуального или группового интереса, тоталитарное государство должно обладать способностью сформировать управленческое воздействие достаточной мощности, масштаба и концентрации. Во-вторых, при децентрализации возможно наличие нескольких целей как основы для формирования управленческого воздействия. В этом случае оно приобретает неоднозначный характер на отдельных уровнях социальной организации, что вызывает неоднозначные отклики (действия). Таким образом, децентрализация приводит к потере управляемости.

В *авторитарной системе*, где происходит смена власти одного властью группы, органы управления теряют единственный источник цели. Отдельный носитель частичной цели не может выступать таким источником, поскольку не обладает достаточным ресурсом (властным в первую очередь) для выработки мощного, крупномасштабного воздействия, чтобы обеспечить единство цели на всех уровнях управленческой иерархии. Попытки каждого из носителей частичной власти сформировать свою цель приводят к тому, что появляется несколько источников цели, вступающих в противоречия друг с другом. В ре-

¹⁷⁰ Аверин Ю.П. Люди управляют людьми: Модель социологического анализа. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1996.

¹⁷¹ Солодка М.С. Иерархия, централизация и децентрализация органов управления // Credo. 1997. № 6.

зультате авторитарная система управления предстает как система с несколькими независимыми, но несамодостаточными субъектами управления. Локальными центрами при построении органов управления выступают властные группы. В основе построения такой структуры лежит групповой интерес несамодостаточных носителей власти, вступающих во взаимодействие по поводу выработки цели по реализации особого интереса. Отдельные персонифицированные носители власти занимают и сохраняют свое положение не столько в силу индивидуального статуса, полученного сверху (как это было при тоталитарной системе), сколько в силу того, что они являются лидерами властной группы, носителями общего группового интереса.

Подобная децентрализация органов управления диктуется разделом власти посредством ее «наследования» близстоящими к харизматическому лидеру индивидами после распада тоталитарной системы. Поскольку общей целью любой властной группы являются сохранение и усиление своей власти и обеспечение замкнутости группы, то функциональный и экономический аспекты децентрализации органов управления в авторитарной системе не учитываются.

При разрешении противоречия между уровнями иерархии в рамках локального центра отдельные уровни управленческой иерархии все больше обособляются друг от друга, становясь более замкнутыми. По сути происходит распад локального центра, и единый объект управления последнего расчленяется на отдельные относительно самостоятельные объекты, находящиеся под управлением местных корпоративных групп. Каждая из них реализует свои субъективные цели, связанные с особенностями своего социального положения, для реализации индивидуальных интересов. Авторитарная система управления превращается в систему со множеством противоречивых целей разного уровня. В такой системе на высших уровнях иерархии управления концентрация власти убывает, опускаясь вниз. «Наверху» ее масштабы сжимаются, все более расширяясь на средних уровнях. Этот процесс постепенно приводит к тому, что острота противоречий на верхнем уровне ослабевает, становясь все более сильной на средних уровнях.

Процесс распада локальных центров ведет к ослаблению взаимодействия по вертикали внутри локального центра и к усилению горизонтальных взаимодействий между центрами. Люди государства все более группируются вокруг местных объектов управления. Способ данной децентрализации отличен от такового при образовании авторитарной системы, где он обуславливает горизонтальную децентрализацию на верхнем уровне управления, в то время как первый представляет собой вертикальную децентрализацию и определенную централизацию на среднем уровне на основе единого территориального объекта управления.

Вследствие вертикальной децентрализации исчезает прежняя основа иерархии. Одновременно ослабевают мощность и масштаб воздействия в рамках властной вертикали, что приводит к потере управляемости. Создается ситуация, когда «верхи» не хотят перераспределять власть, а «низы» не могут. Такая система управления носит название либеральной. Хотя сама иерархическая структура органов управления сохраняется, жесткая иерархия уже отсутствует и, более того, персональный состав органов управления формируется во многом не сверху вниз, как в авторитарной системе, а снизу вверх. Такой принцип децентрализации, по-прежнему неся на себе большую политическую нагрузку, все более учитывает регионально-функциональный и регионально-экономический мотивы. Действие двух качественно различных принципов децентрализации обуславливает неустойчивость систем управления либерального типа, которые трансформируются в демократические или авторитарные.

В демократической системе управления основными принципами децентрализации являются функциональный и экономический. Иерархия в силу своей технической рациональности сохраняется, но выстраивается снизу вверх, что означает не распределение власти, а ее делегирование, причем только в той мере, в которой это функционально оправданно. В этом смысле можно сказать, что тоталитарная система — централизованная, авторитарная — централизованная по вертикали с децентрализацией на верхнем уровне, либеральная — децентрализованно-централизованная, демократическая — децентрализованная с тенденцией к централизации.

В западной практике государственного управления как один из аспектов децентрализации рассматривается увеличение степени участия органов местного самоуправления в решении общегосударственных задач. Обоснование необходимости децентрализации в этом случае носит двоякий характер. Во-первых, «децентрализация, передавая непосредственно в руки заинтересованных лиц управление делами, имеет достоинства демократического характера», причем демократизм «гораздо более реален в местных масштабах, нежели в общенациональном». Во-вторых, «децентрализованное управление, если только для этого обеспечены необходимые средства и условия, является гораздо менее тяжеловесным и гораздо более практичным, чем централизованное управление»¹⁷².

Таким образом, централизация органов государственного управления позволяет сосредоточить все виды ресурсов в центре, повышая тем самым управляемость в стране. Однако при этом в силу неизбежного увеличения числа иерархических уровней управления снижаются процесс обработки информации и скорость ответных воздействий, эффективность реализации принятых управленческих ре-

¹⁷² Ведель Ж. Административное право Франции. М., 1983. С. 397.

шений. Децентрализация переносит ответственность за принятие решений на некоторых лиц, но встречает трудности при осуществлении координации в случае несовпадения целей локальных центров. Поэтому при решении задач централизации и децентрализации системы государственного управления требуется компромисс, не допускающий потери управляемости страной.

Что касается иерархий, то они достаточно устойчивы и будут развиваться. Более того, они не смогут оказывать негативного влияния на эффективность коллективных действий в государственном управлении, если соблюдаются три правила:

1) чем выше уровень лица в иерархии, тем стабильнее должны быть условия деятельности, создаваемые им для других уровней;

2) период времени, предписанный для завершения и получения результата, определяется пропорционально разнице между уровнями принятия решения по заданию и исполнения задания;

3) иерархии не должны снижать самодостаточность структурных подразделений и рабочих мест и создавать ресурсную зависимость¹⁷³.

Формируемые государственным управлением иерархии тесно связаны с *бюрократией* — порядком управления, ориентированным на использование норм, с типом организации, которой присущи четкая иерархия власти, предписания и инструкции, определяющие поведение и штат служащих.

Бюрократию в какой-то мере принято считать отрицательным явлением, которое приводит к канцелярской волоките и бесполезной деятельности. Однако их причиной служит не бюрократия, а расширение сферы применения бюрократического управления. В результате задачи функционирования органов государственной власти становятся подчинены целям сохранения и укрепления их аппарата в ущерб обществу. Государственное управление вырождается в бюрократизм, когда сосредоточивается преимущественно на удовлетворении аппаратных корпоративных интересов. Бюрократизм в государственном управлении претендует на выражение подлинной государственности, но это превратно истолкованная государственность в угоду отдельным лицам или группам интересов.

Бюрократия позволяет повысить надежность государственного управления, но только в том случае, если у бюрократа отсутствует возможность создавать свою организацию, а затем использовать ресурсы и делегированные полномочия для достижения собственных целей в качестве субъекта управления.

В начале 1900 г. немецкий социолог М. Вебер выдвинул **концепцию рациональной бюрократии** (нормативную модель, идеал, к достижению которого каждая организация должна стремиться). Она имеет следующие характеристики:

¹⁷³ Кириллов Л.Г. Конструируем управление. С. 119.

1) четкое разделение труда, что дает возможность формирования высококвалифицированных специалистов для каждого вида деятельности;

2) иерархичность уровней управления, при которой нижестоящий уровень контролируется вышестоящим и подчиняется ему;

3) наличие взаимоувязанной системы обобщенных формальных правил и стандартов, обеспечивающей однородность выполнения сотрудником своих обязанностей и скоординированность различных задач;

4) дух формальной обезличенности, с которым официальные лица выполняют свои должностные обязанности;

5) осуществление найма на работу в строгом соответствии с техническими квалификационными требованиями, защищенность служащих от произвольных увольнений¹⁷⁴.

По существу, в этих характеристиках изложены важнейшие принципы административной техники и организации, ограничивающие свободу действий подчиненных: любая организация распадается в отсутствие таких ограничений. Причем правила, предписания, вводящие ограничения, всегда разрабатываются и утверждаются на вышестоящем уровне управления.

Бюрократия бывает эффективной или неэффективной, коррумпированной или честной, излишней или умеренной. Но в любом случае ее важно отличать от бюрократизма. Если первая — формализованный, надежный способ организации дел, то второй — отклонение от системы принятых стандартов и правил, когда чиновник стремится обладать монополией на компетентность, оставляя для граждан роль просителей. При этом он склонен использовать служебные полномочия в собственных интересах.

Бюрократизм имеет четыре основных компонента:

- **в политической сфере** — чрезмерное разрастание и безответственность исполнительной власти;

- **социальной сфере** — отчуждение этой власти от народа, расширение слоя чиновников;

- **организационной сфере** — канцелярская подмена содержания формой;

- **сфере ценностных ориентаций** — бюрократическая деформация сознания¹⁷⁵.

Отсюда гиперболизация роли государственных управленческих структур, исключая возможность контроля за ними со стороны гражданского общества.

Бюрократизм паразитирует на возможностях власти, образуя в государственном управлении потаенные группы влияния, а не-

¹⁷⁴ Большая экономическая энциклопедия. М.: Эксмо, 2007. С. 74.

¹⁷⁵ Оболонский А.В. Бюрократия и бюрократизм (к теории вопроса) // Гос-во и право. 1993. № 12. С. 34.

редко и воздействуя на характер политических и управленческих решений. Возникающие неформальные коалиции между специализированными органами государственной власти и представителями групп интересов способствуют принятию нужных решений, формируют и расширяют пространство для коррупции.

Социальные последствия бюрократизма заключаются в бюрократической организации государственного управления; чрезмерном увеличении количества чиновников, личные интересы которых начинают преобладать над профессиональными обязанностями; отчуждении от человека, когда любая проблема рассматривается в рамках единого шаблона принятия решений; создании бюрократического ритуала, требующего многочисленных согласований перед принятием управленческого решения; стремлении к самосохранению.

Для достижения своих интересов бюрократизм широко применяет ведомственное правотворчество, избирательное информирование, искажение информации, манипуляции с данными статистической отчетности, воспроизводство личностного характера служебных отношений и т.д.

Однако если бюрократизм губителен для системы государственного управления, то бюрократия ей необходима. Бюрократия важна для любой политической системы, поскольку ни одно общество не может обойтись без аппарата управления, включающего в себя компетентных служащих, постоянно занимающихся ведением государственных дел, без которого воля властвующей элиты останется простым намерением. Если учесть, что в повседневной жизни господство — это в первую очередь управление, становятся очевидными те исключительные функции, которые выполняет бюрократия в обществе. Обладая иерархической структурой и квалифицированными чиновниками, она обладает и беспорядной административной властью¹⁷⁶.

Бюрократия (букв. «господство канцелярии»; франц. *bureau* — бюро, канцелярия; гр. *kratos* — сила, власть, господство) — **это «специфическая форма социальных организаций в обществе (политических, экономических, идеологических и др.), в которых центры исполнительной власти практически независимы от большинства их членов»**¹⁷⁷.

В научной среде принято считать, что термин «бюрократия» ввел в 1745 г. французский экономист В. де Гурне для обозначения исполнительной власти. Затем ее изучал А. де Токвиль, который концентрировал свое внимание прежде всего на негативных проявлениях бюрократического феномена.

Бюрократию как сложившийся класс чиновников со специфическими внутринациональными и межличностными отношениями ана-

¹⁷⁶ Государственное управление: Основы теории и организации: Учебник / Под ред. В.А. Козбаненко. С. 149.

¹⁷⁷ Советский энциклопедический словарь. 4-е изд. / Гл. ред. А.М. Прохоров. М.: Сов. энцикл., 1986. С. 186.

лизировал Г. В. Ф. Гегель¹⁷⁸, идеи которого развил Дж. Ст. Милль¹⁷⁹. Он пишет, что бюрократический аппарат — это социальная страта, функционирование которой является неотъемлемым атрибутом структурной организации, источником возникновения профессиональных чиновников. Вместе с тем бюрократия всегда стремится стать педантократией, при которой коллективные интересы бюрократической организации преобладают над личным интересом индивида.

Рационализм чиновников, по М. Веберу, является показателем эффективности государственного управления¹⁸⁰. Чиновник должен исполнять свои обязанности «без гнева и пристрастия». Он подчинен дисциплине, предполагающей последовательное и методичное исполнение приказаний, в ходе которого не допускается какая-либо критика их содержания. Взгляды М. Вебера на функционирование бюрократии на основе неписаных правил «безличного» порядка разделяет и К. Ясперс¹⁸¹.

Американский социолог Т. Парсонс предложил функциональную теорию бюрократии, рассматривая бюрократическую структуру в форме «административной организации (включая силовые структуры), через которую проводят в жизнь политические решения». Бюрократия в его учении выступает неотъемлемым элементом управленческого процесса. «Среди наиболее важных черт бюрократизации находится институционализация ролей в виде должностей с хорошо очерченными должностными функциями, полномочиями и “властью”, отделенными от сфер частной жизни должностного лица. Должности дифференцируются по двум основаниям — по функциям, выполняемым для организации, и по месту в иерархии или “вертикали” подчинения». Субъектами бюрократической организации являются квалифицированные чиновники. Ученый определяет управленцев как менеджеров, от уровня способностей которых зависит нормальное функционирование структурных организаций. По его мнению, «развитие бюрократической организации обыкновенно требует, чтобы каждой профессиональной роли соответствовал определенный вид должности, когда должностное лицо “назначается” посредством заключения некоего “договора о найме”»¹⁸².

С позиций функционализма (К. Маркс, М. Крозье) главная задача бюрократии сводится к обеспечению четкости работы отдельных взаимосвязанных звеньев организации, а сторонники теорий конфликта акцентируют внимание на роли бюрократии в борьбе за власть, происходящей как в рамках общества, так и в отдельных со-

¹⁷⁸ Гегель Г. В. Ф. *Философия права*. М.: Мысль, 1990. С. 343.

¹⁷⁹ Милль Дж. Ст. *Рассуждения о представительном правлении*: Пер. с англ. Челябинск: Социум, 2006.

¹⁸⁰ Вебер М. *Политика как призвание* // *Избранные произведения*. М.: Прогресс, 1990. С. 141.

¹⁸¹ Ясперс К. *Смысл и назначение истории*: Пер. с нем. 2-е изд. М.: Республика, 1994.

¹⁸² Парсонс Т. *Система современных обществ*. М.: Аспект-пресс, 1998. С. 39–40.

циальных группах. Так, французский социолог М. Крозье утверждал, что власть бюрократии основана на доступе к информации: бюрократическая структура «организована таким образом, что люди получают доступ к информации, приобретают влияние в соответствии с их статусом в иерархической системе»¹⁸³.

Экономического подхода к пониманию сущности бюрократического состояния государственного управления придерживался Л. фон Мизес — представитель австрийской школы экономистов. Он предложил рассматривать деятельность аппарата чиновников с позиций экономической рентабельности. По его мнению, «государственный аппарат представляет собой полную противоположность типу предприятий, где каждая сделка контролируется путем калькуляции прибыли и убытков. Насколько хорошо судья (а то, что верно для судьи, верно и в отношении любого крупного государственного чиновника) исполняет свои обязанности, нельзя продемонстрировать никакими расчетами. Невозможно выработать объективный критерий для оценки того, хорошо или плохо, дешево или затратно управляется район или провинция. Оценка деятельности государственных чиновников является, таким образом, делом субъективного и потому совершенно произвольного мнения».

Отсутствие экономического измерения эффективности работы государственного аппарата обуславливает субъективизм, которым руководствуются начальники, оценивая деятельность своих подчиненных. В связи с этим можно уверенно констатировать, что экономическая рентабельность, примененная непосредственно в качестве оценочной категории деятельности государственного аппарата, будет заведомо низкой. Оценка четкого и неукоснительного исполнения чиновником своих профессиональных обязанностей зависит, таким образом, от субъективной воли начальника. Следствием сложившихся реалий выступает возникновение таких «аппаратных» норм поведения, как подхалимаж, завышенная оценка роли руководителя, словословие, стремление к умышленному сокрытию негативных проявлений своей работы, преподнесение «только благоприятной информации»¹⁸⁴.

Отечественные исследователи (Н.П. Огарев, М.А. Бакунин, Л.Д. Гудков, Ю.А. Левада и др.) рассматривали проявления бюрократии чаще всего как негативные, ведущие к деструкции государственного аппарата¹⁸⁵.

¹⁸³ Crozier M. The bureaucratic phenomenon. Chicago, 1964.

¹⁸⁴ Мизес Л. фон. Бюрократия. Челябинск: Социум, 2006. С. 148.

¹⁸⁵ Огарев Н.П. Современная Россия и ее развитие // Колокол: Газета А.И. Герцена и Н.П. Огарева. М.: Наука, 1978. С. 37–51; Бакунин М.А. Кнута-германская империя и социальная революция // Бакунин М.А. Философия, социология, политика. М.: Правда, 1989. С. 188–291; Гудков Л.Д. Феномен бюрократии и историко-социологической перспективе // Мировая экономика и международные отношения. 1989. № 4. С. 57–61; Гудков Л., Левада Ю., Левинсон А., Седов Л. Бюрократизм и бюрократия: Необходимость уточнения // Коммунист. 1988. № 12.

Лишено тенденциозности при рассмотрении сущностных аспектов бюрократии исследование Л.А. Тихомирова. Он понимает данный феномен прежде всего как естественное состояние государственного управления, которое характерно для любой формы правления. Определяя бюрократию как систему передаточной власти, которая обеспечивает реализацию государственных решений, он одновременно говорит об изъянах бюрократического государства¹⁸⁶.

Таким образом, западные ученые представляют бюрократию наиболее важным компонентом государственного управления, а отечественные исследователи, соглашаясь с многими принципами рациональной и функциональной бюрократии, все же рассматривают ее как порок власти, выражающийся в таких категориях, как деперсонализация ответственности, волокита, коррупция, административный ресурс.

Думается все же, что любые крайние позиции одинаково небесспорны. Новый подход к бюрократии как административной организации государства может характеризоваться более широким участием общественности в определении целей развития общества и государства, выработке планов, принятии решений по государственным проектам и программам, процессе их осуществления¹⁸⁷.

Хотя у бюрократии есть свое строго очерченное место и ей предписана беспристрастность, чиновничество оказывает сильнейшее влияние на политический процесс в любой политической системе, выполняя при этом несколько важнейших функций. Наиболее важными из них являются:

- 1) функция административного управления;
- 2) совещательная и консультативная функция;
- 3) функция артикуляции и агрегирования интересов;
- 4) функция поддержания политической стабильности¹⁸⁸.

Основная функция бюрократии — реализация государственной политики. Следовательно, перед бюрократией стоят задачи административного управления. Именно поэтому о ней принято говорить как об администрации, а о политическом звене исполнительной власти — как о правительстве.

Разумеется, подавляющее большинство государственных служащих в мире занято исключительно административными делами, управляя программами социальной помощи, регламентируя экономическую деятельность, предоставляя всякого рода лицензии, обеспечивая граждан внутри страны и за рубежом информацией и консультативными услугами. Численность государственных служащих поэтому всегда зависит от масштаба тех задач, которые берет на себя

¹⁸⁶ Тихомиров Л.А. Монархическая государственность. М.: Айрис-пресс, 2006. С. 495. (Библиотека истории и культуры).

¹⁸⁷ Государственное управление: Основы теории и организации: Учебник / Под ред. В.А. Козбаненко. С. 159.

¹⁸⁸ <http://postpolit.ru/2009/09/funkcii-byurokratii>.

государство. Так, в Великобритании занятость в системах государственной службы в XX в. возрастала с ростом государства, достигнув 735 тыс. чел. в 1970-х гг., но затем сократилась до 499 тыс. к 1996 г., после того как государство стало на путь неолиберализма в 80-х. Федеральное чиновничество в США резко выросло как результат «Нового курса», достигнув 2,5 млн чел.; в СССР система центрального планирования в эпоху своих самых широких масштабов управлялась силами 20 млн служащих.

Политическое значение бюрократии в основном определяется ее ролью главного источника информации и рекомендаций для правительства. Вообще говоря, эта роль принадлежит в основном лишь высшему звену чиновничества, работающему в непосредственном контакте с политиками, а государственные служащие среднего и низшего звена обычно заняты более рутинными делами. А потому дискуссии о политическом значении бюрократии в основном и фокусируются на этом элитном слое государственной службы. Теоретически между обязанностями чиновников и обязанностями политиков можно провести вполне четкую границу: политики делают политику, чиновники советуют, как это лучше делать. Политическая роль государственных служащих поэтому сводится к двум основным функциям: формулировать возможные варианты решений и анализировать их наиболее вероятные последствия. И все это в довольно узких пределах, поскольку чиновничество должно соблюдать нейтралитет (Великобритания, Япония, Австралия) или подчинено системе политических назначений (США).

Но есть основания полагать, что политическая роль государственных служащих простирается гораздо дальше. Дело в том, что на практике граница между разработкой политики и рекомендациями на этот счет провести весьма непросто. Решения принимаются на основе доступной информации, а это означает, что смысл решения может находиться в прямой и непосредственной зависимости от рекомендации. Более того, как главный носитель совещательной функции бюрократия прочно контролирует и потоки информации: политик подчас знает не более того, что ему сообщит чиновник. Информация может быть сокрыта или препарирована так, как это нужно чиновнику. Нельзя, конечно, отрицать того, что в кабинетах чиновников накопились целые залежи ценного экспертного знания, отчего, собственно, их власть и проистекает; в любом случае по мере расширения государства и усложнения политического процесса политики-«непрофессионалы» все в большей степени будут зависеть от «профессионалов» государственной службы.

Кроме того, хотя формально это и не относится к их обязанностям, системы государственной службы на практике помогают выявить многие общественные интересы и выразить их в обобщенной форме. Чиновничество вступает в контакт с самыми разными группа-

ми общества, как того требует специфика его деятельности. С усилением же корпоративистских тенденций прежние границы между обществом и правительственными агентствами размываются.

Сегодня группы лиц таких категорий, как врачи, учителя, фермеры, становятся «клиентными группами» соответствующих правительственных агентств и выступают для них важнейшим источником информации. Такой *клиентелизм* (clientilism) может быть очень полезен для политической системы, поскольку поддерживает общественный консенсус. Чем шире у организованных групп интересов прямой доступ к «большой политике», тем охотнее они в ней будут участвовать.

На первый и чисто поверхностный взгляд бюрократия выполняет еще одну не менее важную функцию — проводит в жизнь законы, принятые законодательным собранием страны, и решения, принятые органами исполнительной власти. В то время как на каждую функцию государства (представительство, разработка политики, артикуляция интересов общества) приходится по несколько политических институтов, аппарат государственной службы занят одной и только одной задачей — под наблюдением политического звена исполнительной власти проводить политику государства в жизнь.

§ 5. Представительство интересов и лобби в государственном управлении

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

Большинство государственных решений в той или иной мере затрагивает интересы как отдельных граждан, так и различных слоев населения (пенсионеров, бюджетников), а равно регулирует отдельные виды деятельности. В связи с этим у отдельных граждан, политических организаций, должностных лиц и иных субъектов правоотношений объективно возникает определенная заинтересованность в принятии вполне определенных решений, отвечающих их запросам. Конкретные лица, столкновение их интересов в ходе политического процесса начинают оказывать давление на структуры власти, должностных лиц и общественное мнение для достижения желаемого результата.

В этих условиях возникают **группы интересов — организации, целью которых является объединение граждан для выражения и защиты каких-либо специальных интересов (например, решение конкретной проблемы, защита специфических интересов небольшой социальной, профессиональной, поселенческой, религиозной или культурно обособленной группы)**. Их основное отличие от партий лежит не только в организационной области. Оно также заключается в способах взаимодействия с государственной

властью: группы интересов не ставят перед собой задачу прийти к власти (бороться за нее), они пытаются лишь оказывать воздействие на механизм принятия политических решений с целью реализации групповых интересов.

Поскольку вся деятельность человека обусловлена существующими потребностями, он направляет свои действия на их удовлетворение, реализует свои жизненные интересы. Из всего многообразия мотивов, влияющих на общественные поступки людей, выделяются интересы, формирующие логику субъектов государственного управления. Поэтому одним из важнейших институтов государственного управления, которое всегда связано с обществом и отражает его запросы, является система представительства интересов. С ее помощью осуществляется коррекция государственных решений, учитывающих интересы тех, кого они затрагивают¹⁸⁹.

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

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

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

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

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

Группы защиты и поддержки — наиболее распространенные в странах развитой демократии типы заинтересованных групп (ассоциации, профсоюзы, общественные движения), отстаивающие материальные и социальные интересы своих сторонников на основе активного взаимодействия с органами государственной власти.

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

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

Группы интересов позволяют своим членам, а также всем гражданам и организациям если не воздействовать на процесс государственного управления, то как минимум формулировать рекомендации и

¹⁸⁹ Государственное управление: Основы теории и организации: Учебник / Под ред. В.А. Козбаненко. С. 133.

следить за правильностью исполнения властью своих обязательств перед народом.

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

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

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

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

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

Представительство интересов в государственном управлении функционирует на стыке легитимности и легальности. Инициативы групп интересов, расширяющийся спектр жизненных запросов и потребностей, новые формы их деятельности побуждают государство реагировать на них, принимать новые законы, устанавливая новые правовые нормы, вносить изменения в конституцию, т.е. делать их легальными.

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

Этимологически «лобби» произошло от латинского *lobia* (открытый портик, примыкающий к зданию; галерея). В XVI в. оно использовалось для обозначения проходов или крытых галерей в монастырях. Однако уже в XVII в. им стали называть помещение для прогулок в палате об-

щин Англии. Переход церковного слова в светско-парламентский обиход связан с историей парламентаризма этой страны.

Во времена становления английского парламента в XIII в. его собрания проходили нерегулярно, в разных помещениях и даже городах. В средние века было обычным делом устраивать многие светские мероприятия и торжества в зданиях церкви. И сегодня место расположения английского парламента — Вестминстер (переводится как «западная монастырская церковь»).

Несколько позже лоббистами стали называть лиц, которые уговаривали членов парламента тем или иным образом проголосовать за законопроект. В США к лоббистской стали относить и деятельность по покупке голосов конгрессменов, что повлияло на политизацию этого понятия.

В российской научной и профессиональной среде можно выделить два подхода к толкованию термина «лоббизм».

В широком (обывательском) смысле *под лоббизмом понимают любую деятельность граждан, ассоциаций бизнеса, партий и других организованных групп давления (в том числе политических) по активному отстаиванию своих интересов*. В рамках этого подхода лоббизм — не только давление бизнеса, общественных организаций на органы власти, но и деятельность самих субъектов власти, направленная на продвижение своих корпоративных интересов, получение особых властных преференций и т.п. Сторонники такой трактовки термина считают, что вполне допустимо говорить о лоббизме президента, правительства, депутатском лоббизме и т.д.¹⁹⁰

В более узком смысле *лоббизм — это действия представителей негосударственных организаций в ходе контактов с представителями органов государственной власти с целью принятия (или непринятия) решений в соответствии с интересами специальных групп*. Здесь лоббизм связывается исключительно с профессиональной деятельностью физических лиц или организаций по продвижению интересов клиентов в структуре государственной власти.

Думается, несмотря на разные подходы к современному использованию данного термина, можно очертить некоторые границы обозначенного им явления.

Лоббирование связано лишь с принятием государственных решений. Решения, принимаемые частными лицами, организациями или корпорациями, могут также быть подвержены влиянию интересов определенных групп, однако такое влияние не принято называть лоббизмом.

Все виды лоббизма мотивированы желанием оказать влияние. Многие действия или события могут влиять на процесс принятия правительственных решений, но если они не вызваны таковым желанием кого-либо, то это не лоббизм.

¹⁹⁰ Любимов А.П. Классификация видов лоббизма. М.: Политика, 1999.

Лоббирование подразумевает наличие посредника или представителя как связующего звена между группой граждан страны и государственными официальными лицами. Гражданин, который по собственной воле и доступными ему средствами стремится повлиять на правительственного чиновника, не может считаться лоббистом.

Всякое лоббирование неизменно связано с установлением контактов для передачи сообщений, поскольку это единственный путь, по которому можно осуществлять влияние.

Таким образом, в широком смысле **лоббизм — это установление контактов и передача сообщений (лицами, действующими не от своего имени), адресованных представителям власти с намерением воздействовать на их решения.** В этом плане лоббизм можно рассматривать как политическое явление, как деятельность, направленную на представителей официальной власти.

Анализ мировой практики лоббистской деятельности показывает, что существует проблема ее законодательного урегулирования и предпринимаются попытки ее решения.

В таких странах, как США и Канада, были в свое время приняты законы, в той или иной степени упорядочивающие деятельность лоббистов.

Другие страны пытаются разработать и принять соответствующие законы. По этому пути, в частности, идут Австралия и Россия. Вопрос о необходимости законодательно урегулировать лоббистскую деятельность поднимался в ряде стран Восточной Европы (Венгерская Республика, Чешская Республика и др.). В некоторых странах лоббизм запрещен (точнее, запрещены некоторые его формы, прежде всего встроенный парламентский лоббизм) либо его стараются не замечать (Франция, Италия и др.). Наконец, все страны имеют в структуре законодательства нормативные правовые акты, прямо или косвенно регулирующие определенные виды лоббистской деятельности.

Как правило, при урегулировании лоббистской деятельности, воздействующей на правотворческий процесс, реализуются две основные стратегии¹⁹¹.

Первая предполагает урегулирование частных вопросов, связанных с лоббистской деятельностью (регистрация представителей ассоциаций, групп, объединений и т.п., защищающих частные, местные или иные интересы, при парламентах, границы и параметры парламентской совместимости, организация публичных слушаний законопроектов и т.п.), с помощью специальных нормативных правовых актов (ФРГ, Франция, Италия и др.). При этом наличие собственно лоббизма как позитивного вида деятельности, необходимого для правотворческого процесса, может либо признаваться, либо отрицаться. В последнем случае лоббизм в правовом смысле может приравнивать-

¹⁹¹ Киселев К.В. Лоббизм: Проблемы правового регулирования // ЧиновникЪ. 2000 № 3.

ся к коррупции, незаконному воздействию на депутатов и иных представителей власти либо вообще в правовом смысле не существовать.

Вторая стратегия обусловлена стремлением урегулировать лоббистскую деятельность (во всяком случае, ее основные разновидности) путем принятия соответствующего закона (США, Канада и др.).

Необходимо учитывать, что обе стратегии если и не взаимозаменяемы, то вполне сочетаемы. Например, вполне представима ситуация, когда при наличии частных нормативных правовых актов, регулирующих отдельные стороны, аспекты и даже виды лоббистской деятельности, существует стремление к принятию некоего комплексного нормативного правового акта, регулирующего собственно лоббистскую деятельность в максимальном количестве ее разновидностей и их проявлений.

В России проблема лоббизма как проблема практическая существует достаточно давно. Однако в силу многочисленных обстоятельств идеологического, теоретического и практического характера она либо замалчивалась, либо вуалировалась категориями иного терминологического ряда.

К настоящему времени перспективы регулирования лоббистской деятельности связаны не с принятием специального нормативного правового акта на уровне Российской Федерации или ее субъектов. Совершенствование правовых механизмов регулирования лоббизма неотрывно от совершенствования институтов избирательного права, законодательства, устанавливающего статус депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, норм, регулирующих деятельность органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, законодательства о государственной службе.

Лоббизм в общественном сознании оценивается по-разному.

Очень часто этот термин приобретает сугубо отрицательное значение, в чем-то созвучное значению слов «блат», «протекционизм», «подкуп», «покупка голосов» в чьих-либо корыстных или узкопартийных интересах в ущерб интересам другим, прежде всего общественным. Крайним выражением негативного лоббирования считаются незаконное давление на представителей власти, взяточничество, коррупция — все, с помощью чего принимаются управленческие решения в интересах определенных групп или лиц. Отрицательное отношение к лоббизму формируется именно благодаря подобной практике «влияния» на управленческие решения.

В положительном смысле лоббизм — это здоровое, нормальное, жизненно необходимое явление, форма законного влияния «групп давления» на принятие управленческих решений государственными органами с целью удовлетворения определенных интересов граждан и организаций.

Поскольку лоббизм весьма тесно связан с политической властью, он как полноценный институт гражданского общества может эффективно проявить себя при следующих условиях:

- возникновение в обществе широкого круга интересов в результате его расслоения, дифференциации и стратификации;
- расширение спектра демократических традиций в государстве;
- рост стремления различных групп и слоев общества воздействовать на власть с целью переориентации политики государства в свою пользу;
- развитие механизмов доступа граждан к власти на основе политического плюрализма;
- конкуренция групп интересов за влияние на структуры власти.

Исследователи лоббизма выделяют несколько его форм: парламентский лоббизм; политические торги; теневые неформальные соглашения; кампании по обработке общественного мнения через средства массовой информации; привлечение ученых через подготовку исследований и прогнозов¹⁹².

Лоббистская деятельность имеет свои технологии. Некоторые из них находятся в правовых рамках, а в отдельных используются криминальные методы.

Правовые способы лоббизма близки к технологиям public relations (PR). Фактически лоббист, используя различные методы внушения, пытается создать то или иное впечатление у депутатов по поводу рассматриваемого законопроекта. Заручившись поддержкой заинтересованных депутатов, опытный лоббист начинает планомерно воздействовать на тех депутатов, которые еще не составили мнение по рассматриваемому вопросу (а таких всегда большинство).

К наиболее эффективным *способам лоббизма* относятся:

- 1) освещение той или иной проблемы в средствах массовой информации «под нужным углом зрения»;
- 2) проведение социологических опросов и объявление рейтингов, которые никем не проверяются, а объективность сделанных выводов не подвергается сомнению (вера на слово);
- 3) организация научных исследований с предсказуемыми выводами, которые приводят при последующей аргументации на заседаниях профильных комитетов, комиссий, парламентских слушаниях и пр.;
- 4) проталкивание законопроектов для их предварительной подготовки в «удобных» для коммуникаций комитетах;
- 5) включение представителей групп интересов в экспертные советы;
- 6) организация митингов, шествий, забастовок, показательного голодания;

¹⁹² Любимов А.П. Лоббизм как конституционно-правовой институт. М., 1999. С. 30.

7) организация конференций, круглых столов, семинаров с выступлением парламентариев по заранее оговоренным позициям с широким освещением проблемы в средствах массовой информации;

8) организация массового направления писем и телеграмм от граждан на объект лоббирования с требованием принять соответствующее решение (прием *grass roots lobbying* («корни травы») — технология легитимного лоббизма, появившаяся в США во время войны во Вьетнаме);

9) психологическое давление на депутатов и представителей органов государственной власти (телефонные звонки, личные визиты влиятельных людей, требования групп избирателей и т.п.).

Характерными признаками лоббизма с использованием криминальных и потаенных методов воздействия являются коррупционные связи и личный материальный интерес лиц, принимающих необходимое решение. Технологии такого лоббирования тщательно разрабатываются подготовленными для этих целей специалистами и весьма разнообразны:

- параллельное внесение удобного законопроекта;
- контроль ситуации отраслевыми лоббистами;
- создание оплачиваемого лобби;
- кулуарное создание законопроекта и его неожиданный выброс на рассмотрение парламента;
- использование возможностей открытого или закрытого голосования;
- манипулирование отдельными строками законопроекта при подготовке его окончательной версии (изменение и подмена положений);
- использование «удобного» времени для прохождения законопроекта (в последнюю очередь);
- организация утечки информации о готовящемся законопроекте и получение оплачиваемого заказа на его приостановку от заинтересованных лиц или групп интересов;
- скандальное выступление депутата якобы с «разоблачением» действий лиц, заинтересованных в определенных государственных решениях;
- подкуп должностных лиц;
- судебные процедуры (иски, тяжбы, апелляции, аресты);
- использование негативных фактов из жизни влиятельных людей в интересах соответствующих групп;
- сращивание интересов представителей криминального мира с интересами должностных лиц и депутатов и т.д.

В применении подобных технологий заинтересованы правящая бюрократия, крупный бизнес, которые могут отходить от форм партийного представительства, а значит, и общественного контроля, в сторону непубличных практик обрастания ведомственными связями.

Понятно, что такой вид политической деятельности, как лоббизм, который часто граничит с подкупом и иными нелегитимными спосо-

бами влияния на лиц, принимающих решения, требует регулирования. По тому, как в стране регулируется лоббизм, можно выделить две его модели:

1) *англосаксонская* модель (США, Канада, Австралия, ряд других стран), которая предполагает обязательную государственную регистрацию лоббистских организаций и определение конкретных функций групп давления;

2) *европейская, или континентальная*, модель (Италия, Германия, Франция), при которой заинтересованные организации могут воздействовать на лиц, принимающих решения, участвуя в работе комитетов и комиссий при законодательном органе.

Лоббизм как процесс преодоления противоречий между актуальной потребностью в представительстве корпоративного интереса и отсутствием легитимного механизма его учета проявляет себя и на международном уровне.

Субъектами международного лоббизма являются структуры межгосударственного характера: транснациональные компании, конфессии, мировые диаспоры, общественные объединения и другие группы. Объект их деятельности и лоббистских интересов — группы стран, отдельные регионы, межгосударственные и другие национальные организации. В деятельности международных лоббистских структур чаще всего преобладают групповые установки. Наиболее активны в этой сфере три мировые религии и иудаизм, крупные финансово-промышленные корпорации и общественные фонды, привлекающие средства массовой информации, которые тоже относятся к большим многонациональным компаниям. Крупные агентства могут обеспечивать высокое качество работы в глобальном масштабе на основе современных информационных технологий.

Выстраивание новых систем международного лоббизма, в том числе такой его разновидности, как региональный и страновой лоббизм, не имеет и не может иметь под собой правового поля. В то же время нет серьезных оснований для его запрета, так как деятельность международных структур — заказчиков и исполнителей лоббистских проектов, если они не имеют откровенно криминальной направленности, вообще не регламентируется нормами международного права.

Таким образом, лоббизм как внутривнутриполитическое явление, независимо от степени и уровня своей легитимности, основан на стремлении определенных субъектов снизить риски при взаимодействии друг с другом. Роль заинтересованных групп остается исключительно важной в сферах функционального и партийно-политического представительства.

Под контролем лоббистских структур и организаций будут оставаться практически все сферы жизни общества, в которых пересекаются интересы граждан, групп давления и власти. Многие страны в этом случае стремятся к использованию моделей цивилизованного лоббиз-

ма с их нормативно-правовым урегулированием и четким осознанием корпоративного интереса. Для системы государственного управления это означает ориентированность на управление не отдельными отраслями, а общими экономическими процессами, отделение нормотворческих функций от функций государственного контроля и надзора (наиболее заметных объектов лоббирования), пресечение криминальной лоббистской деятельности и коррупции.

В современной России профессиональным лоббизмом охвачены все органы федеральной и местной власти. В данном смысле термин «профессиональный лоббист» употребляется условно, так как законодательно он не закреплен. Значительную часть профессиональных лоббистов составляют граждане, которые обращаются в органы федеральной и местной власти с конкретными законодательными предложениями, заявлениями и жалобами. Некоторые из них делают это настойчиво и многократно, в результате чего их деятельность и приобретает лоббистский характер. Эти гражданские инициативы принято называть обращениями. Они исчисляются сотнями тысяч, несут в себе настроения народа, его инициативы. Однако на федеральном уровне в этой сфере имеет место правовой вакуум — отсутствуют законы об обращениях граждан, о регулировании лоббистской деятельности, т.е. большой круг общественных отношений не урегулирован нормами права.

Законы, регулирующие лоббистскую деятельность, относятся к законодательству о взаимоотношениях общества (граждан) и государственной власти. Принятие специального законодательного акта о лоббистской деятельности станет развитием ст. 3, 32 и 33 Конституции РФ, в которых говорится, что народ осуществляет власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления; что граждане имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, а также обращаться лично либо направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления.

Лоббизм как правовую категорию можно представить в качестве одной из основных форм народовластия, базирующейся:

- *во-первых*, на праве каждого защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом (п. 2 ст. 45 Конституции РФ);
- *во-вторых*, на праве граждан «осуществлять свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и местного самоуправления» (п. 2 ст. 3 Конституции РФ);
- *в-третьих*, на праве участвовать «в управлении делами государства» (п. 2 ст. 32 Конституции РФ).

Эти положения непосредственно вытекают из ст. 21 Всеобщей декларации прав человека 1948 г., а также из ст. 25 Международного

пакта о гражданских и политических правах 1966 г., которые предписывают, что каждый гражданин без какой бы то ни было дискриминации и без необоснованных ограничений имеет право и возможность принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и через посредство свободно выбранных представителей.

Важно, чтобы эта форма народовластия получила законодательное развитие. Пока лоббистская деятельность не будет поставлена законом под государственный и общественный контроль, останется угрозой срастания ее с коррупцией.

Легализация лоббизма как явления позволит общественности видеть, чьи интересы отражает тот или иной законопроект, кто его лоббирует и кто стоит за лоббистами. Тем самым будет открыт доступ общественности в коридоры власти. Легальный лоббизм позволит установить авторов как государственных решений, так и вносимых в них конкретных поправок, выявить степень зависимости и независимости законодателей; избиратели станут более информированными о деятельности своих депутатов. Закон о лоббизме легализует лоббистскую деятельность как законное, демократическое средство взаимодействия общества и власти; создаст правовые предпосылки для очищения этой деятельности от коррупционных действий. Он поможет оградить федеральные органы государственной власти от грубого и незаконного давления, будет содействовать повышению профессионализма и ответственности должностных лиц при выработке и исполнении государственных решений, предоставит общественности возможность знать, кто, что и как лоббирует в федеральных органах государственной власти, и контролировать этот процесс. Кроме того, закон будет способствовать оформлению интересов различных социальных групп и слоев, даст возможность более широкому кругу граждан России оказывать влияние на власть; определит легитимные формы организации и методы деятельности профессионального лоббизма. Конечно, такой закон не является панацеей от коррупции (оборотной стороны лоббизма), но он значительно увеличивает юридические возможности этой борьбы¹⁹³.

§ 6. Конфликт интересов и противодействие коррупции в органах государственной власти

Человеческая история свидетельствует о том, что реальное или потенциальное противоречие между личной заинтересованностью государственного чиновника и объективным выполнением им его должностных обязанностей проявилось с возникновением государств. Сегодня это называют *конфликтом интересов — ситуацией, в которой чиновник имеет возможность получить выгоду для*

¹⁹³ *Исаков В.Е., Шеховцов В.А.* Конституционные основы лоббистской деятельности // Виртуальный клуб юристов [Электрон ресурс]. Режим доступа: <http://www.yurclub.ru>.

себя, членов своей семьи или родственников в зависимости от того или иного решения входящего в его служебную компетенцию вопроса.

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

Сущность конфликта интересов понимается по-разному.

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

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

3. Конфликт интересов выражается в неправомерных действиях должностного лица в органе государственной власти, в результате которых в нарушение закона оказываются информационные, консультативные и другие услуги той организации, где чиновнику предстоит работать после увольнения с государственной службы. Такое развитие событий создает угрозу функционированию государственных институтов и требует развития общественного контроля, обеспечения прозрачности в принятии решений, правовых ограничений в использовании информации ограниченного пользования, других мероприятий по формированию уважения к ценностям государственной службы.

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

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

1) служение общественным интересам, т.е. принятие управленческих решений на основе действующего законодательства, без учета

личных выгод и предпочтений материального и другого характера, в интересах гражданина и общества;

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

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

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

В международном праве конфликт интересов связывается с выгодами материального характера. Так, в ч. 4 ст. 8 «Кодексы поведения публичных должностных лиц» Конвенции ООН против коррупции 2003 г. наряду с финансовыми выгодами конфликт интересов связывается с возможностью получения выгод от внеслужебной деятельности, занятий, инвестиций, активов и т.д.¹⁹⁴

В Международном кодексе поведения государственных должностных лиц¹⁹⁵ при формулировании понятия конфликта интересов финансовые и личные выгоды также специально разделяются.

Международные документы о предотвращении конфликта интересов на государственной службе предлагают руководствоваться в этой сфере определенными принципами, рассматривая их как один из важнейших механизмов противодействия коррупции, усиления прозрачности, открытости деятельности государственных служащих. В Конвенции ООН против коррупции говорится, что государство-участник должно стремиться в соответствии с принципами своего внутреннего законодательства устанавливать меры и системы, обязывающие публичных лиц представлять соответствующим органам среди прочих декларации о внеслужебной деятельности, занятиях, инвестициях, активах и существенных дарах или выгодах, в связи с которыми может возникнуть коллизия интересов в отношении их функций в качестве публичных должностных лиц (ч. 5 ст. 8). В Конвенции публичные должностные лица подразделяются на выборных публичных должностных лиц (ч. 3 ст. 7) и неизбираемых публичных должностных лиц (ч. 1 ст. 7).

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

¹⁹⁴ Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН № A/RES/58/4 от 21 ноября 2003 г. [Электрон. ресурс]. Режим доступа: <http://www.un.org/russian/document/convents/corruption.pdf>.

¹⁹⁵ Принят Организацией Объединенных Наций 12 декабря 1996 г.

должности (ч. 2. ст. 7), в том числе критерии обеспечения прозрачности в финансировании кандидатур на избираемые публичные должности и, где это возможно, прозрачности в финансировании политических партий (ч. 3 ст. 7).

Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию (ETS №173)¹⁹⁶ 1999 г. применительно к предотвращению конфликта интересов вводит весьма важные понятия, имеющие значение для разграничения статуса государственных должностей и государственных гражданских служащих, ориентируя на положения законодательства, направленного на профилактику коррупции. Понятием публичного должностного лица охватываются:

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

В п. «а» ст. 1 Конвенции делается отсылка к этим понятиям и порядку их применения в уголовном праве конкретного государства.

Таким образом, в международных документах устанавливаются требования к законодательству государств-участников, которые должны быть адаптированы правовой системой конкретного государства-участника, формулирующего механизмы преодоления конфликта интересов.

Конфликт интересов есть не только уже сложившееся, но и потенциальное противоречие между частным и публичным, между личными интересами служащего и интересами государственной службы, предназначение которой — служить обществу и государству. Это противоречие почти всегда приводит к причинению вреда публичным интересам. Отсюда основная цель урегулирования конфликта интересов не наказание, а предотвращение на более раннем этапе самой возможности его возникновения. Для этого устанавливается правовой механизм, который состоит в возложении на государственного (или муниципального) служащего обязанности принимать меры по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов, в письменной форме уведомлять своего непосредственного руководителя о возникшем конфликте интересов или о возможности его возникновения, как только ему станет об этом известно. Со своей стороны представитель нанимателя при получении такой информации обязан принять соответствующие меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов. Такие меры могут состоять в изменении должностного или служебного положения служащего, являющегося стороной конфликта интересов, вплоть до его отстранения от исполнения должностных (служебных) обязанностей в установленном порядке, и (или) в отказе его от выгоды, явившейся причиной возникно-

¹⁹⁶ <http://conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/html/174.htm>.

вения конфликта интересов. Предотвращение и урегулирование конфликта интересов возможны путем отвода или самоотвода служащего в случаях и в порядке, предусмотренных законодательством страны¹⁹⁷.

Существуют и другие варианты урегулирования конфликта интересов, используемые в системах государственного управления зарубежных стран:

1) доведение до сведения первоначально назначаемых чиновников политики предотвращения и урегулирования конфликтов интересов в органе государственной власти;

2) внедрение кодекса поведения государственных служащих как практического инструмента исполнения стандартов разрешения конфликтов интересов;

3) обнародование правил и административных процедур, имеющих отношение к конфликту интересов;

4) проведение консультаций для государственных должностных лиц, заинтересованных в предотвращении конфликта интересов;

5) сокращение количества разрешительных процедур и увеличение числа процедур уведомительных в процессе принятия решений государственными должностными лицами;

6) формирование правил и разрешительных процедур, в соответствии с которыми государственное должностное лицо может оставить государственную должность, проводить переговоры о новом назначении или трудоустройстве или другой деятельности, потенциально связанной с конфликтом интересов, затрагивающим орган государственной власти;

7) привлечение служащих и других заинтересованных лиц к анализу ситуаций, возникающих при предотвращении и урегулировании конфликта интересов;

8) создание механизмов контроля, подачи и рассмотрения жалоб, связанных с предотвращением и урегулированием конфликта интересов;

9) защита конфиденциальной информации о конфликте интересов, которая может быть потенциально использована другими организациями для обеспечения неправомерного преимущества;

10) отказ государственного должностного лица от частного интереса или устранение им этого интереса;

11) отказ государственного должностного лица от участия в процессе принятия решений, которое может оказаться под влиянием конфликта интересов;

12) ограничение доступа государственного должностного лица, вовлеченного в конфликт интересов, к конкретной информации;

13) пересмотр варианта делегирования определенных полномочий конкретного государственного должностного лица;

¹⁹⁷ Гусев А.В. Новое законодательство о противодействии коррупции в системе государственной и муниципальной службы // Рос. право. 2009. № 2. С. 19.

14) перевод государственного должностного лица на должность, предполагающую выполнение функций, не связанных с конфликтом интересов;

15) пересмотр и изменение круга обязанностей и функций государственного должностного лица;

16) разрешение конфликта интереса на основе договоренности о «полном доверии»;

17) уход государственного должностного лица с должности, предполагающей выполнение конфликтной функции и занимаемой в качестве частного лица;

18) уход государственного должностного лица со своей должности в государственном органе управления.

В Российской Федерации нормативное определение конфликта интересов дано в Федеральном законе № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»¹⁹⁸.

Конфликт интересов — ситуация, при которой личная заинтересованность гражданского служащего влияет или может повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью гражданского служащего и законными интересами граждан, организаций, общества, субъекта Российской Федерации или Российской Федерации. Под личной заинтересованностью гражданского служащего, которая влияет или может повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей, понимается возможность получения гражданским служащим при исполнении должностных обязанностей доходов (неосновательного обогащения) в денежной либо натуральной форме, доходов в виде материальной выгоды непосредственно для гражданского служащего, членов его семьи или лиц, указанных в данном федеральном законе, а также для граждан или организаций, с которыми гражданский служащий связан финансовыми или иными обязанностями. К числу этих лиц закон относит лиц близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители и дети супругов) с гражданским служащим, если замещение должности гражданской службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому. И если в международном праве в контексте конфликта интересов рассматриваются и другие выгоды, то в названном федеральном законе личная заинтересованность связывается законодателем с возможностью получения только материальных выгод.

Такое «узаконение» института конфликта интересов показало всю масштабность и сложность внедрения системной работы по детальному определению последующих административных процедур

¹⁹⁸ СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 2990 (с изм. и доп.).

разрешения конфликта, требований к служебному поведению гражданских служащих, согласованию этих процедур с административным, гражданским процессуальным, уголовным, уголовно-процессуальным законодательством.

К проблеме конфликта интересов прямое отношение имеет оптимизация государственного управления, которая требует глубокого анализа осуществляемых им функций и полномочий с целью выявления не свойственных ему, избыточных, дублирующих, неконкретно сформулированных. Следствием такого анализа, как показывает опыт многих стран, является поэтапное проведение реформ в системе государственного управления, нормативное закрепление результатов выполнения отдельных программных мероприятий.

Хотя конфликт интересов нельзя отождествлять с коррупцией *ipso facto* (в силу самого факта), он может порождать коррупцию, поскольку противоречие между личными интересами и государственными обязанностями — явление, часто сопровождающееся злоупотреблением служебным положением.

Одно из древнейших упоминаний о *коррупции* встречается в клинописях Древнего Вавилона. Как следует из расшифрованных текстов, относящихся к середине III тыс. до н.э., уже перед шумерским царем Урукагином весьма остро стояла проблема пресечения злоупотреблений судей и чиновников, вымогавших у просителей незаконные вознаграждения.

С аналогичными вопросами сталкивались и правители Древнего Египта. Документы, обнаруженные археологами, свидетельствуют о массовых проявлениях коррупции в Иерусалиме в период после вавилонского пленения евреев в 597–538 гг. до Рождества Христова. Тема коррупции обнаруживается и в библейских текстах.

Не избежал проявлений коррупции и античный мир. Ее разрушительное влияние было одной из причин распада Римской империи. Более поздние периоды западно-европейской истории также сопровождались развитием коррупционных отношений.

К сожалению, Россия не является исключением из общего правила. Развитие коррупции имеет в ней многовековую историю. В частности, одно из первых письменных упоминаний о посулах как незаконном вознаграждении княжеским наместникам относится к концу XIV в. Соответствующая норма была закреплена в Двинской уставной грамоте (Уставная грамота Василия I), а позже уточнена в новой редакции Псковской Судной грамоты. Можно предположить, что эти источники лишь констатировали наличие подобных деяний, которые явно имели место намного раньше своего официального нормативного закрепления. Позже в древнерусском праве появляются слова «тайный посул» (взятка).

Термин «коррупция» трактуется многозначно. Изначально коррупцию определяли как подкуп, совращение, разложение¹⁹⁹, порчу²⁰⁰ и даже как злоупотребление служебным положением в корыстных целях²⁰¹. Коррупция заключается в корыстном использовании должностным лицом служебного положения и полномочий для незаконного личного обогащения²⁰², что формирует в системах государственного и муниципального управления коррупционную преступность. Известное латинское изречение «*conruptio optimi pessima*» означает «совращение доброго — наибольший грех». Таким образом, основным признаком коррупции является подкуп — продажность, что существенно отличает коррупционные преступления от многих должностных деликтов.

Безнравственная суть и социальная аморальность продажности должностных лиц находит свое выражение в том, что они, не неся никаких материальных затрат, получают баснословную прибыль только за то, что занимают определенные должности. Поэтому в современных условиях коррупция — не просто самопродажа и подкуп должностного лица, а своеобразная психология его мышления, имидж чиновника-бюрократа. В связи с этим **коррупцию** в устойчивых ее формах **можно определить как прямое использование должностным лицом своего должностного положения в целях личного обогащения**. Продажный чиновник торгует всем, что находится в его компетенции, в том числе интересами других людей²⁰³.

Природу современной коррупции объясняют по-разному. Одни видят причину в плохих законах, усугубляющих деградацию личности, или в извечных пороках человечества. Другие считают, что разрастание коррупции объясняется бюрократизацией общественной жизни и увеличением количества чиновников. Наконец, основные причины коррупции усматривают в экономике, монопольном положении некоторых ее отраслей и усилении ее теневого сектора: ненаблюдаемая экономика (unobserved); незарегистрированная экономика (unrecorded); незаконная, подпольная экономика (illegal, underground). В быденном понимании коррупция связывается прежде всего с государственной службой. Действительно, государственные служащие, обладая значительным объемом дискреционных полномочий, имеют много возможностей злоупотреблять своим должностным положением вопреки интересам государства.

¹⁹⁹ Гальперин И.М. Организованная преступность, коррупция, уголовный закон // Соц. законность. 1989. № 4. С. 34; Комиссаров В.С. Уголовно-правовые средства борьбы с коррупцией // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 11, право. 1993. № 1. С. 30.

²⁰⁰ Волженкин Б.В. Коррупция. СПб., 1998. С. 5.

²⁰¹ Россия и коррупция: Кто кого?: Аналит. докл. рабочей группы регионального общественного фонда «Информатика для демократии». М., 1998. С. 1.

²⁰² Коррупция и коррупционные преступления // Законность. 2000. № 6. С. 2.

²⁰³ Козаченко И.Я. Коррупция: Примириться нельзя противодействовать // Рос. право. 2009. № 2. С. 37.

Международное сотрудничество в борьбе с коррупцией в 1990-х гг. отмечено многими актами. Восьмой Конгресс ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями (Гавана, 1990) в резолюции «Коррупция в сфере государственного управления» отметил, что проблемы коррупции в государственной администрации носят всеобщий характер и их пагубное влияние ощущается во всем мире.

Правовой основой определения коррупционной преступности послужила принятая в 2003 г. Конвенция ООН против коррупции, хотя термин «коррупция» и не дается в той ее части, в которой говорится о кодексах поведения публичных должностных лиц (ст. 8), публичных закупках и управлении публичными финансами (ст. 9), публичной отчетности (ст. 10), подкупе публичных должностных лиц (ст. 15, 6), хищении, неправомерном присвоении или ином нецелевом использовании имущества публичным должностным лицом (ст. 17), злоупотреблении влиянием в корыстных целях (ст. 18), злоупотреблении служебным положением (ст. 19), незаконном обогащении (ст. 20).

ООН считает, что противодействие коррупции — обязанность государств, что для эффективности его выполнения необходим комплексный междисциплинарный подход: борьба с коррупцией не может сводиться к мерам уголовного преследования, хотя в ст. 14, 24, 25 названной Конвенции эти меры предусмотрены.

Регулированию отношений государств-участников при сотрудничестве в борьбе с коррупцией в процессе международных контактов посвящены гл. 4–6, ст. 43–62 Конвенции ООН. Они содержат нормы об оказании технической помощи в расследовании фактов коррупции и возвращении финансовых средств, полученных в результате коррупционных операций, в страны, которым они принадлежат.

В 2000 г. ООН приняла Конвенцию против транснациональной организованной преступности²⁰⁴. Акт требует от стран-участниц признать коррупцию преступлением (ст. 8) и принимать меры для ее предотвращения (ст. 9). В первую очередь это криминализация не только дачи и получения взятки, но и «обещания и предложения» (the promise and offering) дать взятку, а также настойчивых требований дать взятку в виде любого «незаконного блага» (any undue advantage).

Как акт коррупции обозначает «предложение или обещание взятки» и Конвенция Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) по борьбе с подкупом иностранных публичных должностных лиц в международных коммерческих отношениях²⁰⁵. В отличие от уголовного законодательства Российской Федерации (ст. 204, 290, 291 УК РФ) в этом документе к взятке относится не только материальная ценность, но и любая выгода должностного лица. Легализация денежных средств, полученных от коррупции, должна рассматривать-

²⁰⁴ <http://un.org/russian/document/convents/orgcrime.htm>.

²⁰⁵ http://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-r.pdf.

ся как преступление, которое в обиходе называется «отмыванием денежных средств» (money laundering).

Особое внимание проблемам противодействия коррупции уделил Европейский союз. Он принял в 1995 г. Конвенцию по защите своих финансовых интересов и к ней два протокола (1996 и 1997 гг.)²⁰⁶, в которой уголовно наказуемым признается также пассивный подкуп, т.е. получение взятки, ее вымогательство или даже предложение ее дать.

В развитие второго протокола к Конвенции, касающегося ответственности за отмывание денег, полученных в результате коррупции, Европейский союз в 1997 г. принимает Конвенцию по борьбе с коррупцией, в которую вовлекаются должностные лица европейских обществ и государств — членов этих сообществ²⁰⁷.

22 декабря 1998 г. Совет Европейского союза принимает документ, призванный защитить свободу конкуренции внутри самого Союза. Он получает название «Совместные действия против коррупции в частном секторе»²⁰⁸, чуть позднее принимается текст Уголовно-правовой конвенции о коррупции, а в 1999 г. — Гражданско-правовая конвенция против коррупции²⁰⁹.

Важным международным документом остается Межамериканская конвенция против коррупции, принятая Организацией американских государств в 1996 г.²¹⁰ В ней обозначены многие элементы противоправной коррупции, не сводящейся только к подкупу: неправильное использование государственного имущества должностными лицами; злоупотребление конфиденциальной информацией; попытки добиваться от публичной власти любых решений для незаконной цели; неправильное распоряжение государственными деньгами или мерами безопасности.

В противодействии коррупции роль международных документов, не имеющих обязательной юридической силы, играют декларации и резолюции, которые содержат политические заявления, призывы и рекомендации. К ним относится Декларация ООН против коррупции и подкупа в международных коммерческих отношениях²¹¹, призывающая все страны мира криминализировать подкуп иностранных должностных лиц.

²⁰⁶ Документы Европейского союза 495A1127 (03). Официальный журнал С316, 27/11/1995. С. 0049–0057 (Конвенция), 496A1023 (01). Официальный журнал С313, 23/10/1996. С. 0002–0010 и 497A0719 (02). Официальный журнал С 221, 19/07/1997. С. 0012–0022.

²⁰⁷ Документ 497A0625 (01). Официальный журнал С195, 25/06/1997. С. 0002–0011.

²⁰⁸ *Совет Европы и Россия*. 2002. № 2. С. 46–55.

²⁰⁹ <http://conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/html/174.htm>.

²¹⁰ www.law.vl.ru.

²¹¹ <http://www.un.org/russian/documen/declarat/bribery.htm>.

В документе «Двадцать руководящих принципов борьбы против коррупции»²¹², закрепленном в Резолюции 24 (97) и принятом Комитетом министров Совета Европы 6 ноября 1997 г., содержится призыв к развитию междисциплинарного подхода к решению проблем коррупции. В нем зафиксированы: предупреждение коррупции (принцип 1), независимость органов, осуществляющих предупреждение, расследование и привлечение к ответственности за коррупцию (принцип 3), создание специализированных органов по борьбе с коррупцией (принцип 7) и т.д.

Многие европейские государства приняли названную Резолюцию за основу при подготовке и принятии специальных законов и некоторых правовых норм: о доступе граждан к информации, хранящейся в государственных органах; о создании препятствий для коррупции при финансировании партий и избирательных кампаний; об ограничении объема имущества высших должностных лиц государства до уровня, необходимого в демократическом государстве, для обеспечения расследования и привлечения к ответственности виновных в совершении коррупционных преступлений.

Особого внимания заслуживают международные документы рекомендательного характера, закрепляющие модели поведения публичных должностных лиц (высших должностных лиц государства, государственных и муниципальных служащих): Международный кодекс поведения публичных должностных лиц, принятый Генеральной Ассамблей ООН в 1996 г.²¹³, а также Модельный кодекс для поведения публичных должностных лиц Совета Европы (2000 г.). Эти акты требуют от публичных служащих и других должностных лиц быть преданными общественным (а не государственным) интересам, не допускать конфликта интересов, в соответствии с действующим законодательством регулировать вопросы конфликта партийной принадлежности государственного или муниципального служащего и его обязанностей на государственной или муниципальной службе.

Во всех международных документах отмечается, что проблемы коррупции могут решаться только при активном участии членов гражданского общества. Это реализуется с помощью различных заинтересованных организаций. В частности, Центр по предупреждению международной преступности при ООН (Centre for international Crime Prevention)²¹⁴, Управление по контролю за наркотиками и предупреждению преступности, Секретариат Объединенных Наций (Office for Drug Control and Crime Prevention of the United Nations Secretariat)²¹⁵ совместно с Институтом Объединенных Наций по межрегиональной

²¹² <http://www.greco.coe.int>.

²¹³ http://www.un.org/russian/documen/convents/int_code_of_conduct.html.

²¹⁴ <http://www.odccp.org/crime.prevention.html>.

²¹⁵ <http://www.odccp.org>.

преступности и исследованию правосудия (United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute) предложили Всемирную программу против коррупции (Global Program against Corruption), в которой перечислены комплексные мероприятия не только по ее профилактике, противодействию ей, но и по активной борьбе с ней.

Этот же Центр разработал Руководство ООН по антикоррупционной политике (United Nations Manual On Anti-Corruption Policy)²¹⁶ и «Набор антикоррупционных инструментов» (Anti-Corruption Tool Kit), который постоянно обновляется и доступен для отечественных исследователей. Предлагаемый набор антикоррупционных инструментов основывается на современном опыте борьбы с коррупцией в разных странах мира.

Все программы международного масштаба по борьбе с коррупцией предусматривают демократизацию общественной жизни, усиление прозрачности деятельности всех государственных и муниципальных органов. Для стран Западной Европы и США эти идеи самоочевидны, связаны с их традиционными гуманистическими ценностями. В странах, не имеющих демократических традиций, приходится доказывать неспособность авторитарных режимов решать проблемы коррупции без ущерба для общества.

Проблемами сокращения коррупции активно занимаются в Казахстане, где принят специальный закон; на Украине еще в 1998 г. указом президента была утверждена Концепция борьбы с коррупцией на 1998–2005 годы, в Словакии действует «Национальная программа по борьбе с коррупцией» и др.

Как отмечают специалисты²¹⁷, все анализируемые и предлагаемые в отдельных странах антикоррупционные программы основаны на конвенциях и резолюциях ООН. Кроме того, в резолюциях ООН, Совета Европы содержатся предложения национальным государствам развивать служебное право. Целью этих предложений являются: обеспечение подотчетности и прозрачности деятельности государственных и муниципальных органов власти; организация государственной и муниципальной службы на основе закона, в том числе переход от службы конкретным руководящим лицам к службе на благо общества; контроль за доходами публичных должностных лиц и даже декларирование доходов их родственников; создание этических кодексов поведения для государственных и муниципальных служащих; криминализация коррупционных деяний; ограничение иммунитета должностных лиц, совершающих коррупционные преступления.

На основе базовых международных рекомендаций и другие отраслевые сообщества стали формировать свои стратегии борьбы с коррупцией.

²¹⁶ <http://www.unodc.org/pdf/crime/groccpublication/manual.pdf>.

²¹⁷ Митин А.Н. Попустительство коррупции превращает государство в «территорию» // Бизнес. Менеджмент. Право. 2008. № 1.

В частности, Всемирная таможенная организация (ВТО) изложила в июне 2003 г. свои 10 основных направлений в так называемой Арушской декларации: четкое управление и приверженность идее противодействия коррупции; наличие регулятивных стандартов; открытость и прозрачность; автоматизация; реформирование и модернизация службы; аудит и расследование; кодекс чести; управление кадрами; моральная и организационная культура; взаимодействие с бизнесом.

Тогда же специалист ВТО в сфере антикоррупционной деятельности Р. Клитгорд предложил полезное аналитическое решение для понимания коррупции. Он отмечает, что коррупция чаще всего возникает в случае, когда посредники (отдельные лица и (или) группы лиц) имеют монопольную власть над клиентами, свободу действий в предоставлении товаров или услуг и когда уровень их подотчетности низок. Согласно этим принципам *вероятность возникновения коррупции можно описать простой формулой:*

Коррупция = Монополия + Свобода действий – Подотчетность.

Антикоррупционное законодательство западных государств, США, Канады и некоторых стран Азии, учитывая рекомендации международного сообщества, формулирует перечень затрат, ограничений и предписаний, которые в сочетании с национальными традициями, культурой государственных служащих позволяют получать относительно эффективные результаты.

В Германии государственным служащим независимо от их конкретных специфических функций вменено в обязанность исполнять свои задачи беспристрастно и справедливо, имея при этом целью благо всего общества. Они несут полную личную ответственность за правомерность своих действий по исполнению служебных обязанностей. О сомнениях относительно правомерности служебных указаний (распоряжений) государственный служащий должен немедленно сообщить своему непосредственному начальнику.

Актуальная проблема борьбы с коррупцией — соблюдение служебной тайны.

В Германии государственный служащий и по истечении срока службы должен держать в тайне сведения и факты, ставшие ему известными в процессе деятельности. Без разрешения он не имеет права давать показания или делать заявления по таким фактам (делам) даже в суде. Разрешение на это дает руководитель службы или, если служебные отношения прекращены, последний руководитель службы. Сведения для прессы вправе давать только правление учреждения или уполномоченный им государственный служащий. Закон закрепляет обязанность государственного служащего заявлять о ставших ему известными уголовно наказуемых деяниях. Повышенные требования и ограничения, связанные с государственной службой, компенсируются соответствующим государственным жалованьем и други-

ми выплатами, гарантиями, обеспечивающими стабильность рабочего места и продвижение по службе, а также достойный уровень жизни.

В Канаде много внимания уделяется борьбе с парламентской коррупцией. Связи парламентариев с миром бизнеса являются объектом скрупулезного административно-юридического регулирования, в первую очередь по таким параметрам, как совмещение депутатских и предпринимательско-менеджерских обязанностей, владение ценными бумагами, получение денег на предвыборные кампании и их расходование. Важными компонентами требований, предъявляемых законодательством к поведению парламентариев в случае столкновения их политических и экономических интересов, являются гласность и отчетность.

Законодательные меры против парламентской коррупции в Канаде устанавливаются нормами уголовного и конституционного права. Они распространяются на всех членов обеих палат парламента, а также на правительство. Уголовный кодекс Канады приравнивает наиболее откровенную форму парламентской коррупции — взяточничество — к нарушению конституции и акту государственной измены. Уголовному наказанию подлежит лицо как получившее взятку, так и давшее ее. Парламентария в этом случае грозит тюремное заключение сроком до 14 лет, причем он автоматически лишается депутатского мандата со дня признания его виновным в суде.

В США действуют Кодекс этического поведения членов Сената Конгресса США и Кодекс этического поведения членов Палаты Представителей Конгресса США 1977 г. Действие данных актов распространяется как на членов Конгресса, так и на работников аппарата. С 1990 г. действует приказ Президента США № 12731, который подтверждает принятые ранее, но уже измененные и дополненные акты, с помощью которых были введены в действие обязательные для всех чиновников исполнительной власти США общие принципы этического поведения членов правительства и государственных служащих. Приказ запрещает государственным служащим участвовать в финансовых операциях, при проведении которых предполагается использование закрытой правительственной информации, использовать такого рода информацию в личных целях.

Служащим категорически запрещается в какой бы то ни было форме поощрять подношения или принимать подарки от любых лиц или группы лиц, добывающихся от них совершения каких-либо официальных действий, имеющих вместе с ними какие-либо общие дела или осуществляющих деятельность, регулируемую органом, в котором работают эти служащие. Не разрешается также принятие подарков и от лиц, интересы которых в значительной степени зависят от выполнения или невыполнения этими служащими своих должностных обязанностей. В обязанность служащим вменено докладывать в со-

ответствующие инстанции обо всех замеченных случаях нарушения права собственности, обмана, злоупотребления и коррупции.

Традиционно ограничены возможности получения дополнительно дохода сверх основной («карьерной») зарплаты. Чиновники, назначаемые президентом США, вообще не могут получать какой бы то ни было доход в течение всего срока службы за услуги и деятельность, выходящую за рамки непосредственных служебных обязанностей.

Для чиновника последствия обнаружения допущенных им нарушений могут выразиться в применении к нему одной из следующих мер воздействия: частичная или полная дисквалификация; перемещение на низшую ступень; предложение прекратить «конфликтные» финансовые связи. При серьезных нарушениях возможно привлечение к уголовной ответственности.

Многие специалисты склонны полагать, что успешнее всего борются с коррупцией небольшие страны с малочисленным, этнически и культурно однородным населением, имеющие развитые институты демократии и гражданского общества. Вместе с тем впечатляющих успехов в борьбе с коррупцией добились Великобритания, Франция, Испания, Южная Корея, ЮАР, Италия, Япония и даже Китай, где власти выстраивают эффективную антикоррупционную систему. Всплеск проявлений коррупции в посткоммунистических странах свидетельствует о сложности и масштабности задач переходного периода. Зарубежный опыт показывает, что борьбу с коррупцией нельзя проводить эпизодически, а для положительного результата требуется не одно десятилетие.

Россия позиционирует себя как страна, постепенно создающая правовую среду и гражданское общество, воспринимающая международный опыт противодействия коррупции, которая в сознании многих чиновников и политиков не преступление, а образ жизни.

Одна из первых программ по борьбе с коррупцией была принята Национальным антикоррупционным комитетом в 2001 г., не имеющим правительственного статуса²¹⁸. В 2008 г. Федеральный закон «О противодействии коррупции»²¹⁹ закрепил основные принципы противодействия коррупции, правовые и организационные основы ее предупреждения, минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений. В законе впервые сформулировано понятие коррупции. Смысл нового законодательства состоит в установлении мер по профилактике коррупции, формировании комплексных организационных, экономических, политических, социальных мер противодействия этому явлению. Но самое важное — предстоит постепенно менять сознание граждан, внедрять антикоррупционные стандарты

²¹⁸ Программа антикоррупционной политики России // Чистые руки. 2000. № 4. С. 56.

²¹⁹ Рос. газ. 2008. 30 дек.

поведения, способствовать росту взыскательности и требовательности к качеству государственного управления.

Контрольные вопросы

1. Какова основная социальная функция государственного управления?

2. Как в общественном мнении выражается, передается, поддерживается иерархия статусов и социальных групп?

3. В чем состоит специфика управленческого труда на государственной службе?

4. Как происходит разделение труда в системе государственного управления?

5. При каких обстоятельствах могут быть успешно решены задачи взаимоотношений власти и общественности?

6. В чем сущность иерархического построения системы государственного управления?

7. Каковы основные причины бюрократизации аппарата государственного управления?

8. Каким образом конфликт интересов может влиять на развитие коррупции в стране?

Задания для углубленного изучения

1. Сформулируйте причины, по которым государство проявляет особое внимание к развитию социальных интересов.

2. Определите наиболее важную особенность организации труда руководителя в органе государственной власти.

3. Охарактеризуйте формы установления коммуникаций между государственными структурами и обществом.

4. Проанализируйте преимущества и недостатки централизации и децентрализации государственного управления.

5. Назовите основные отличия бюрократии от бюрократизма.

6. Охарактеризуйте значимость международных организаций в мероприятиях по противодействию коррупции.

7. Сформулируйте свою точку зрения относительно преодоления конфликта интересов в отечественной системе государственного управления.

КОНСТИТУЦИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, ПРИНЯТАЯ НА ВСЕНАРОДНОМ РЕФЕРЕНДУМЕ 12 ДЕКАБРЯ 1993 г.

по состоянию на 1 июля 2010 г.

(с изменениями, внесенными указами Президента Российской Федерации от 9 января 1996 г. № 20, 10 февраля 1996 г. № 173, 9 июня 2001 г. № 679, 25 июля 2003 г. № 841, федеральными конституционными законами от 25 марта 2004 г. № 1-ФКЗ, 14 октября 2005 г. № 6-ФКЗ, 12 июля 2006 г. № 2-ФКЗ, 30 декабря 2006 г. № 6-ФКЗ, 21 июля 2007 г. № 5-ФКЗ, 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ)

Мы, многонациональный народ Российской Федерации, соединенные общей судьбой на своей земле, утверждая права и свободы человека, гражданский мир и согласие, сохраняя исторически сложившееся государственное единство, исходя из общепризнанных принципов равноправия и самоопределения народов, чтя память предков, передавших нам любовь и уважение к Отечеству, веру в добро и справедливость, возрождая суверенную государственность России и утверждая незыблемость ее демократической основы, стремясь обеспечить благополучие и процветание России, исходя из ответственности за свою Родину перед нынешним и будущими поколениями, сознавая себя частью мирового сообщества, принимаем КОНСТИТУЦИЮ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.

Раздел первый

Глава 1

ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ

Статья 1

1. Российская Федерация — Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления.
2. Наименования Российская Федерация и Россия равнозначны.

Статья 2

Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства.

Статья 3

1. Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ.

2. Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

3. Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы.

4. Никто не может присваивать власть в Российской Федерации. Захват власти или присвоение властных полномочий преследуются по федеральному закону.

Статья 4

1. Суверенитет Российской Федерации распространяется на всю ее территорию.

2. Конституция Российской Федерации и федеральные законы имеют верховенство на всей территории Российской Федерации.

3. Российская Федерация обеспечивает целостность и неприкосновенность своей территории.

(По вопросу о применении отдельных положений статьи 5 см. Определение Конституционного Суда РФ от 06.12.2001 № 250-О)

Статья 5

1. Российская Федерация состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов — равноправных субъектов Российской Федерации.

2. Республика (государство) имеет свою конституцию и законодательство. Край, область, город федерального значения, автономная область, автономный округ имеет свой устав и законодательство.

3. Федеративное устройство Российской Федерации основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, равноправии и самоопределении народов в Российской Федерации.

4. Во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты Российской Федерации между собой равноправны.

Статья 6

1. Гражданство Российской Федерации приобретается и прекращается в соответствии с федеральным законом, является единым и равным независимо от оснований приобретения.

2. Каждый гражданин Российской Федерации обладает на ее территории всеми правами и свободами и несет равные обязанности, предусмотренные Конституцией Российской Федерации.

3. Гражданин Российской Федерации не может быть лишен своего гражданства или права изменить его.

Статья 7

1. Российская Федерация — социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

2. В Российской Федерации охраняются труд и здоровье людей, устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты.

Статья 8

1. В Российской Федерации гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности.

2. В Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности.

Статья 9

1. Земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

2. Земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности.

Статья 10

Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны.

(По вопросу о применении отдельных положений статьи 11 см. Определение Конституционного Суда РФ от 06.12.2001 № 250-О)

Статья 11

1. Государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации.

2. Государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти.

3. Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется настоящей Конституцией, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий.

Статья 12

В Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Статья 13

1. В Российской Федерации признается идеологическое многообразие.

2. Никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной.

3. В Российской Федерации признаются политическое многообразие, многопартийность.

4. Общественные объединения равны перед законом.

5. Запрещается создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни.

Статья 14

1. Российская Федерация — светское государство. Никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной.

2. Религиозные объединения отделены от государства и равны перед законом.

Статья 15

1. Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации.

2. Органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы.

3. Законы подлежат официальному опубликованию. Неопубликованные законы не применяются. Любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения.

4. Общеизвестные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора.

Статья 16

1. Положения настоящей главы Конституции составляют основы конституционного строя Российской Федерации и не могут быть изменены иначе как в порядке, установленном настоящей Конституцией.

2. Никакие другие положения настоящей Конституции не могут противоречить основам конституционного строя Российской Федерации.

Глава 2 ПРАВА И СВОБОДЫ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

Статья 17

1. В Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с настоящей Конституцией.

2. Основные права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения.

3. Осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц.

Статья 18

Права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием.

Статья 19

1. Все равны перед законом и судом.

2. Государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Запрещаются любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности.

3. Мужчина и женщина имеют равные права и свободы и равные возможности для их реализации.

Статья 20

1. Каждый имеет право на жизнь.

2. Смертная казнь впредь до ее отмены может устанавливаться федеральным законом в качестве исключительной меры наказания за особо тяжкие преступления против жизни при предоставлении обви-

няемому права на рассмотрение его дела судом с участием присяжных заседателей.

Статья 21

1. Достоинство личности охраняется государством. Ничто не может быть основанием для его умаления.

2. Никто не должен подвергаться пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению или наказанию. Никто не может быть без добровольного согласия подвергнут медицинским, научным или иным опытам.

Статья 22

1. Каждый имеет право на свободу и личную неприкосновенность.

2. Арест, заключение под стражу и содержание под стражей допускаются только по судебному решению. До судебного решения лицо не может быть подвергнуто задержанию на срок более 48 часов.

Статья 23

1. Каждый имеет право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени.

2. Каждый имеет право на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений. Ограничение этого права допускается только на основании судебного решения.

Статья 24

1. Сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица без его согласия не допускаются.

2. Органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом.

Статья 25

Жилище неприкосновенно. Никто не вправе проникать в жилище против воли проживающих в нем лиц иначе как в случаях, установленных федеральным законом, или на основании судебного решения.

Статья 26

1. Каждый вправе определять и указывать свою национальную принадлежность. Никто не может быть принужден к определению и указанию своей национальной принадлежности.

2. Каждый имеет право на пользование родным языком, на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества.

Статья 27

1. Каждый, кто законно находится на территории Российской Федерации, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства.

2. Каждый может свободно выезжать за пределы Российской Федерации. Гражданин Российской Федерации имеет право беспрепятственно возвращаться в Российскую Федерацию.

Статья 28

Каждому гарантируется свобода совести, свобода вероисповедания, включая право исповедовать индивидуально или совместно с другими любую религию или не исповедовать никакой, свободно выбирать, иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними.

Статья 29

1. Каждому гарантируется свобода мысли и слова.

2. Не допускаются пропаганда или агитация, возбуждающие социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду. Запрещается пропаганда социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства.

3. Никто не может быть принужден к выражению своих мнений и убеждений или отказу от них.

4. Каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. Перечень сведений, составляющих государственную тайну, определяется федеральным законом.

5. Гарантируется свобода массовой информации. Цензура запрещается.

Статья 30

1. Каждый имеет право на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов. Свобода деятельности общественных объединений гарантируется.

2. Никто не может быть принужден к вступлению в какое-либо объединение или пребыванию в нем.

Статья 31

Граждане Российской Федерации имеют право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование.

Статья 32

1. Граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей.

2. Граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме.

3. Не имеют права избирать и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда.

4. Граждане Российской Федерации имеют равный доступ к государственной службе.

5. Граждане Российской Федерации имеют право участвовать в отправлении правосудия.

Статья 33

Граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления.

Статья 34

1. Каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности.

2. Не допускается экономическая деятельность, направленная на монополизацию и недобросовестную конкуренцию.

Статья 35

1. Право частной собственности охраняется законом.

2. Каждый вправе иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами.

3. Никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда. Принудительное отчуждение имущества для государственных нужд может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения.

4. Право наследования гарантируется.

Статья 36

1. Граждане и их объединения вправе иметь в частной собственности землю.

2. Владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц.

3. Условия и порядок пользования землей определяются на основе федерального закона.

Статья 37

1. Труд свободен. Каждый имеет право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию.

2. Принудительный труд запрещен.

3. Каждый имеет право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены, на вознаграждение за труд без какой бы то ни было дискриминации и не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда, а также право на защиту от безработицы.

4. Признается право на индивидуальные и коллективные трудовые споры с использованием установленных федеральным законом способов их разрешения, включая право на забастовку.

5. Каждый имеет право на отдых. Работающему по трудовому договору гарантируются установленные федеральным законом продолжительность рабочего времени, выходные и праздничные дни, оплачиваемый ежегодный отпуск.

Статья 38

1. Материнство и детство, семья находятся под защитой государства.

2. Забота о детях, их воспитание — равное право и обязанность родителей.

3. Трудоспособные дети, достигшие 18 лет, должны заботиться о нетрудоспособных родителях.

Статья 39

1. Каждому гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом.

2. Государственные пенсии и социальные пособия устанавливаются законом.

3. Поощряются добровольное социальное страхование, создание дополнительных форм социального обеспечения и благотворительность.

Статья 40

1. Каждый имеет право на жилище. Никто не может быть произвольно лишен жилища.

2. Органы государственной власти и органы местного самоуправления поощряют жилищное строительство, создают условия для осуществления права на жилище.

3. Малоимущим, иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище, оно предоставляется бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов в соответствии с установленными законом нормами.

Статья 41

1. Каждый имеет право на охрану здоровья и медицинскую помощь. Медицинская помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения оказывается гражданам бесплатно за счет средств соответствующего бюджета, страховых взносов, других поступлений.

2. В Российской Федерации финансируются федеральные программы охраны и укрепления здоровья населения, принимаются меры по развитию государственной, муниципальной, частной систем здравоохранения, поощряется деятельность, способствующая укреплению здоровья человека, развитию физической культуры и спорта, экологическому и санитарно-эпидемиологическому благополучию.

3. Соккрытие должностными лицами фактов и обстоятельств, создающих угрозу для жизни и здоровья людей, влечет за собой ответственность в соответствии с федеральным законом.

Статья 42

Каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением.

Статья 43

1. Каждый имеет право на образование.

2. Гарантируются общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях.

3. Каждый вправе на конкурсной основе бесплатно получить высшее образование в государственном или муниципальном образовательном учреждении и на предприятии.

4. Основное общее образование обязательно. Родители или лица, их заменяющие, обеспечивают получение детьми основного общего образования.

5. Российская Федерация устанавливает федеральные государственные образовательные стандарты, поддерживает различные формы образования и самообразования.

Статья 44

1. Каждому гарантируется свобода литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества, преподавания. Интеллектуальная собственность охраняется законом.

2. Каждый имеет право на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры, на доступ к культурным ценностям.

3. Каждый обязан заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры.

Статья 45

1. Государственная защита прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации гарантируется.

2. Каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом.

Статья 46

1. Каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод.

2. Решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд.

3. Каждый вправе в соответствии с международными договорами Российской Федерации обращаться в межгосударственные органы по

защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты.

Статья 47

1. Никто не может быть лишен права на рассмотрение его дела в том суде и тем судьей, к подсудности которых оно отнесено законом.

2. Обвиняемый в совершении преступления имеет право на рассмотрение его дела судом с участием присяжных заседателей в случаях, предусмотренных федеральным законом.

Статья 48

1. Каждому гарантируется право на получение квалифицированной юридической помощи. В случаях, предусмотренных законом, юридическая помощь оказывается бесплатно.

2. Каждый задержанный, заключенный под стражу, обвиняемый в совершении преступления имеет право пользоваться помощью адвоката (защитника) с момента соответственно задержания, заключения под стражу или предъявления обвинения.

Статья 49

1. Каждый обвиняемый в совершении преступления считается невиновным, пока его виновность не будет доказана в предусмотренном федеральным законом порядке и установлена вступившим в законную силу приговором суда.

2. Обвиняемый не обязан доказывать свою невиновность.

3. Неустранимые сомнения в виновности лица толкуются в пользу обвиняемого.

Статья 50

1. Никто не может быть повторно осужден за одно и то же преступление.

2. При осуществлении правосудия не допускается использование доказательств, полученных с нарушением федерального закона.

3. Каждый осужденный за преступление имеет право на пересмотр приговора вышестоящим судом в порядке, установленном федеральным законом, а также право просить о помиловании или смягчении наказания.

Статья 51

1. Никто не обязан свидетельствовать против себя самого, своего супруга и близких родственников, круг которых определяется федеральным законом.

2. Федеральным законом могут устанавливаться иные случаи освобождения от обязанности давать свидетельские показания.

Статья 52

Права потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью охраняются законом. Государство обеспечивает потерпевшим доступ к правосудию и компенсацию причиненного ущерба.

Статья 53

Каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц.

Статья 54

1. Закон, устанавливающий или отягчающий ответственность, обратной силы не имеет.

2. Никто не может нести ответственность за деяние, которое в момент его совершения не признавалось правонарушением. Если после совершения правонарушения ответственность за него устранена или смягчена, применяется новый закон.

Статья 55

1. Перечисление в Конституции Российской Федерации основных прав и свобод не должно толковаться как отрицание или умаление других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина.

2. В Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина.

3. Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Статья 56

1. В условиях чрезвычайного положения для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя в соответствии с федеральным конституционным законом могут устанавливаться отдельные ограничения прав и свобод с указанием пределов и срока их действия.

2. Чрезвычайное положение на всей территории Российской Федерации и в ее отдельных местностях может вводиться при наличии обстоятельств и в порядке, установленных федеральным конституционным законом.

3. Не подлежат ограничению права и свободы, предусмотренные статьями 20, 21, 23 (часть 1), 24, 28, 34 (часть 1), 40 (часть 1), 46–54 Конституции Российской Федерации.

Статья 57

Каждый обязан платить законно установленные налоги и сборы. Законы, устанавливающие новые налоги или ухудшающие положение налогоплательщиков, обратной силы не имеют.

Статья 58

Каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам.

Статья 59

1. Защита Отечества является долгом и обязанностью гражданина Российской Федерации.

2. Гражданин Российской Федерации несет военную службу в соответствии с федеральным законом.

3. Гражданин Российской Федерации в случае, если его убеждениям или вероисповеданию противоречит несение военной службы, а также в иных установленных федеральным законом случаях имеет право на замену ее альтернативной гражданской службой.

Статья 60

Гражданин Российской Федерации может самостоятельно осуществлять в полном объеме свои права и обязанности с 18 лет.

Статья 61

1. Гражданин Российской Федерации не может быть выслан за пределы Российской Федерации или выдан другому государству.

2. Российская Федерация гарантирует своим гражданам защиту и покровительство за ее пределами.

Статья 62

1. Гражданин Российской Федерации может иметь гражданство иностранного государства (двойное гражданство) в соответствии с федеральным законом или международным договором Российской Федерации.

2. Наличие у гражданина Российской Федерации гражданства иностранного государства не умаляет его прав и свобод и не освобождает от обязанностей, вытекающих из российского гражданства, если иное не предусмотрено федеральным законом или международным договором Российской Федерации.

3. Иностранцы граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации.

Статья 63

1. Российская Федерация предоставляет политическое убежище иностранным гражданам и лицам без гражданства в соответствии с общепризнанными нормами международного права.

2. В Российской Федерации не допускается выдача другим государствам лиц, преследуемых за политические убеждения, а также за действия (или бездействие), не признаваемые в Российской Федерации преступлением. Выдача лиц, обвиняемых в совершении преступления, а также передача осужденных для отбывания наказания в других государствах осуществляются на основе федерального закона или международного договора Российской Федерации.

Статья 64

Положения настоящей главы составляют основы правового статуса личности в Российской Федерации и не могут быть изменены иначе как в порядке, установленном настоящей Конституцией.

Глава 3

ФЕДЕРАТИВНОЕ УСТРОЙСТВО

Статья 65

1. В составе Российской Федерации находятся субъекты Российской Федерации:

Республика Адыгея (Адыгея), Республика Алтай, Республика Башкортостан, Республика Бурятия, Республика Дагестан, Республика Ингушетия¹, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Калмыкия², Карачаево-Черкесская Республика, Республика Карелия, Республика Коми, Республика Марий Эл, Республика Мордовия, Республика Саха (Якутия), Республика Северная Осетия — Алания³, Республика Татарстан (Татарстан), Республика Тыва, Удмуртская Республика, Республика Хакасия, Чеченская Республика, Чувашская Республика — Чувашия⁴;

Алтайский край, Забайкальский край⁵, Камчатский край⁶, Краснодарский край, Красноярский край⁷, Пермский край⁸, Приморский край, Ставропольский край, Хабаровский край;

¹ Новое наименование Республики дано в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 9 января 1996 г. № 20 «О включении новых наименований субъектов Российской Федерации в статью 65 Конституции Российской Федерации» (СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 152).

² Новое наименование Республики дано в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 10 февраля 1996 г. № 173 «О включении нового наименования субъекта Российской Федерации в статью 65 Конституции Российской Федерации» (СЗ РФ. 1996. № 7. Ст. 676).

³ Новое наименование Республики дано в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 9 января 1996 г. № 20 «О включении новых наименований субъектов Российской Федерации в статью 65 Конституции Российской Федерации» (СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 152).

⁴ Новое наименование Республики дано в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 9 июня 2001 г. № 679 «О включении нового наименования субъекта Российской Федерации в статью 65 Конституции Российской Федерации» (СЗ РФ. 2001. № 24. Ст. 2421).

⁵ Наименование нового субъекта Российской Федерации — Забайкальский край — дано в связи с его образованием с 1 марта 2008 г., а наименования прекративших существование с 1 марта 2008 г. в качестве субъектов Российской Федерации Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа исключены из ч. 1 ст. 65 Конституции Российской Федерации на основании Федерального конституционного закона от 21 июля 2007 г. № 5-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа» (СЗ РФ. 2007. № 30. Ст. 3745).

⁶ Наименование нового субъекта Российской Федерации — Камчатский край — дано в связи с его образованием с 1 июля 2007 г., а наименования прекративших существование с 1 июля 2007 г. в качестве субъектов Российской Федерации Камчатской области и Коряжского автономного округа исключены из ч. 1 ст. 65 Конституции Российской Федерации на основании Федерального конституционного закона от 12 июля 2006 г. № 2-ФКЗ «Об образовании в сос-

Амурская область, Архангельская область, Астраханская область, Белгородская область, Брянская область, Владимирская область, Волгоградская область, Вологодская область, Воронежская область, Ивановская область, Иркутская область⁹, Калининградская область, Калужская область, Кемеровская область, Кировская область, Костромская область, Курганская область, Курская область, Ленинградская область, Липецкая область, Магаданская область, Московская область, Мурманская область, Нижегородская область, Новгородская область, Новосибирская область, Омская область, Оренбургская область, Орловская область, Пензенская область, Псковская область, Ростовская область, Рязанская область, Самарская область, Саратовская область, Сахалинская область, Свердловская область, Смоленская область, Тамбовская область, Тверская область, Томская область, Тульская область, Тюменская область, Ульяновская область, Челябинская область, Ярославская область;

Москва, Санкт-Петербург — города федерального значения;

Еврейская автономная область;

Ненецкий автономный округ, Ханты-Мансийский автономный округ — Югра¹⁰, Чукотский автономный округ, Ямало-Ненецкий автономный округ.

таве Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Камчатской области и Корякского автономного округа» (СЗ РФ. 2006. № 29. Ст. 3119).

⁷ Наименование нового субъекта Российской Федерации — Красноярский край — дано в связи с его образованием с 1 января 2007 г., а наименования прекративших существование с 1 января 2007 г. в качестве субъектов Российской Федерации Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа и Эвенкийского автономного округа исключены из ч. 1 ст. 65 Конституции Российской Федерации на основании Федерального конституционного закона от 14 октября 2005 г. № 6-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа и Эвенкийского автономного округа» (СЗ РФ. 2005. № 42. Ст. 4212).

⁸ Наименование нового субъекта Российской Федерации — Пермский край — дано в связи с его образованием с 1 декабря 2005 г., а наименования прекративших существование с 1 декабря 2005 г. в качестве субъектов Российской Федерации Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа исключены из ч. 1 ст. 65 Конституции Российской Федерации на основании Федерального конституционного закона от 25 марта 2004 г. № 1-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа» (СЗ РФ. 2004. № 13. Ст. 1110).

⁹ Наименование нового субъекта Российской Федерации — Иркутская область — дано в связи с его образованием с 1 января 2008 г., а наименование прекратившего существование с 1 января 2008 г. в качестве субъекта Российской Федерации Усть-Ордынского Бурятского автономного округа исключено из ч. 1 ст. 65 Конституции Российской Федерации на основании Федерального конституционного закона от 30 декабря 2006 г. № 6-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа» (СЗ РФ. 2007. № 1. Ст. 1).

¹⁰ Новое наименование автономного округа дано в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 25 июля 2003 г. № 841 «О включении нового наиме-

2. Принятие в Российскую Федерацию и образование в ее составе нового субъекта осуществляются в порядке, установленном федеральным конституционным законом.

Статья 66

1. Статус республики определяется Конституцией Российской Федерации и конституцией республики.

2. Статус края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа определяется Конституцией Российской Федерации и уставом края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа, принимаемым законодательным (представительным) органом соответствующего субъекта Российской Федерации.

3. По представлению законодательных и исполнительных органов автономной области, автономного округа может быть принят федеральный закон об автономной области, автономном округе.

(О толковании части 4 статьи 66 см. Постановление Конституционного Суда РФ от 14.07.1997 № 12-П)

4. Отношения автономных округов, входящих в состав края или области, могут регулироваться федеральным законом и договором между органами государственной власти автономного округа и, соответственно, органами государственной власти края или области.

5. Статус субъекта Российской Федерации может быть изменен по взаимному согласию Российской Федерации и субъекта Российской Федерации в соответствии с федеральным конституционным законом.

Статья 67

1. Территория Российской Федерации включает в себя территории ее субъектов, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними.

2. Российская Федерация обладает суверенными правами и осуществляет юрисдикцию на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации в порядке, определяемом федеральным законом и нормами международного права.

3. Границы между субъектами Российской Федерации могут быть изменены с их взаимного согласия.

Статья 68

1. Государственным языком Российской Федерации на всей ее территории является русский язык.

2. Республики вправе устанавливать свои государственные языки. В органах государственной власти, органах местного самоуправления, государственных учреждениях республик они употребляются наряду с государственным языком Российской Федерации.

нования субъекта Российской Федерации в статью 65 Конституции Российской Федерации» (СЗ РФ. 2003. № 30. Ст. 3051).

3. Российская Федерация гарантирует всем ее народам право на сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития.

Статья 69

Российская Федерация гарантирует права коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации.

Статья 70

1. Государственные флаг, герб и гимн Российской Федерации, их описание и порядок официального использования устанавливаются федеральным конституционным законом.

2. Столицей Российской Федерации является город Москва. Статус столицы устанавливается федеральным законом.

(По вопросу о применении отдельных положений статьи 71 см. Определение Конституционного Суда РФ от 06.12.2001 № 250-О)

Статья 71

В ведении Российской Федерации находятся:

а) принятие и изменение Конституции Российской Федерации и федеральных законов, контроль за их соблюдением;

б) федеративное устройство и территория Российской Федерации;

в) регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина; гражданство в Российской Федерации; регулирование и защита прав национальных меньшинств;

(О толковании пункта «г» статьи 71 см. Постановление Конституционного Суда РФ от 27.01.1999 № 2-П)

г) установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности; формирование федеральных органов государственной власти;

д) федеральная государственная собственность и управление ею;

е) установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации;

ж) установление правовых основ единого рынка; финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия, основы ценовой политики; федеральные экономические службы, включая федеральные банки;

з) федеральный бюджет; федеральные налоги и сборы; федеральные фонды регионального развития;

и) федеральные энергетические системы, ядерная энергетика, расщепляющиеся материалы; федеральные транспорт, пути сообщения, информация и связь; деятельность в космосе;

к) внешняя политика и международные отношения Российской Федерации, международные договоры Российской Федерации; вопросы войны и мира;

- л) внешнеэкономические отношения Российской Федерации;
- м) оборона и безопасность; оборонное производство; определение порядка продажи и покупки оружия, боеприпасов, военной техники и другого военного имущества; производство ядовитых веществ, наркотических средств и порядок их использования;
- н) определение статуса и защита государственной границы, территориального моря, воздушного пространства, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации;
- о) судостроительство; прокуратура; уголовное, уголовно-процессуальное и уголовно-исполнительное законодательство; амнистия и помилование; гражданское, гражданско-процессуальное и арбитражно-процессуальное законодательство; правовое регулирование интеллектуальной собственности;
- п) федеральное коллизионное право;
- р) метеорологическая служба, стандарты, эталоны, метрическая система и исчисление времени; геодезия и картография; наименования географических объектов; официальный статистический и бухгалтерский учет;
- с) государственные награды и почетные звания Российской Федерации;
- т) федеральная государственная служба.

(По вопросу о применении отдельных положений статьи 72 см. Определение Конституционного Суда РФ от 06.12.2001 № 250-О)

Статья 72

1. В совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся:

- а) обеспечение соответствия конституций и законов республик, уставов, законов и иных нормативных правовых актов краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Конституции Российской Федерации и федеральным законам;
- б) защита прав и свобод человека и гражданина; защита прав национальных меньшинств; обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности; режим пограничных зон;
- в) вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами;
- г) разграничение государственной собственности;
- д) природопользование; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории; охрана памятников истории и культуры;
- е) общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта;
- ж) координация вопросов здравоохранения; защита семьи, материнства, отцовства и детства; социальная защита, включая социальное обеспечение;
- з) осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий;

и) установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации;

к) административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды;

л) кадры судебных и правоохранительных органов; адвокатура, нотариат;

м) защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей;

н) установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления;

о) координация международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации, выполнение международных договоров Российской Федерации.

2. Положения настоящей статьи в равной мере распространяются на республики, края, области, города федерального значения, автономную область, автономные округа.

(По вопросу о применении отдельных положений статьи 73 см. Определение Конституционного Суда РФ от 06.12.2001 № 250-О)

Статья 73

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.

Статья 74

1. На территории Российской Федерации не допускается установление таможенных границ, пошлин, сборов и каких-либо иных препятствий для свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств.

2. Ограничения перемещения товаров и услуг могут вводиться в соответствии с федеральным законом, если это необходимо для обеспечения безопасности, защиты жизни и здоровья людей, охраны природы и культурных ценностей.

Статья 75

1. Денежной единицей в Российской Федерации является рубль. Денежная эмиссия осуществляется исключительно Центральным банком Российской Федерации. Введение и эмиссия других денег в Российской Федерации не допускаются.

2. Защита и обеспечение устойчивости рубля — основная функция Центрального банка Российской Федерации, которую он осуществляет независимо от других органов государственной власти.

3. Система налогов, взимаемых в федеральный бюджет, и общие принципы налогообложения и сборов в Российской Федерации устанавливаются федеральным законом.

4. Государственные займы выпускаются в порядке, определяемом федеральным законом, и размещаются на добровольной основе.

(По вопросу о применении отдельных положений статьи 76 см. Определение Конституционного Суда РФ от 06.12.2001 № 250-О) Статья 76

(О толковании части 1 статьи 76 см. Постановление Конституционного Суда РФ от 27.01.1999 № 2-П)

1. По предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации.

2. По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.

3. Федеральные законы не могут противоречить федеральным конституционным законам.

4. Вне пределов ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации республики, края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов.

5. Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым в соответствии с частями первой и второй настоящей статьи. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон.

6. В случае противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, изданным в соответствии с частью четвертой настоящей статьи, действует нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации.

(По вопросу о применении отдельных положений статьи 77 см. Определение Конституционного Суда РФ от 06.12.2001 № 250-О) Статья 77

1. Система органов государственной власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов устанавливается субъектами Российской Федерации самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом.

2. В пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти

субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации.

(По вопросу о применении отдельных положений статьи 78 см. Определение Конституционного Суда РФ от 06.12.2001 № 250-О)

Статья 78

1. Федеральные органы исполнительной власти для осуществления своих полномочий могут создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц.

2. Федеральные органы исполнительной власти по соглашению с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации могут передавать им осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции Российской Федерации и федеральным законам.

3. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации по соглашению с федеральными органами исполнительной власти могут передавать им осуществление части своих полномочий.

4. Президент Российской Федерации и Правительство Российской Федерации обеспечивают в соответствии с Конституцией Российской Федерации осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории Российской Федерации.

Статья 79

Российская Федерация может участвовать в межгосударственных объединениях и передавать им часть своих полномочий в соответствии с международными договорами, если это не влечет ограничения прав и свобод человека и гражданина и не противоречит основам конституционного строя Российской Федерации.

Глава 4 ПРЕЗИДЕНТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Статья 80

1. Президент Российской Федерации является главой государства.

2. Президент Российской Федерации является гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина. В установленном Конституцией Российской Федерации порядке он принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти.

3. Президент Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами определяет основные направления внутренней и внешней политики государства.

4. Президент Российской Федерации как глава государства представляет Российскую Федерацию внутри страны и в международных отношениях.

Статья 81

1. Президент Российской Федерации избирается сроком на шесть лет гражданами Российской Федерации на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании¹¹.

2. Президентом Российской Федерации может быть избран гражданин Российской Федерации не моложе 35 лет, постоянно проживающий в Российской Федерации не менее 10 лет.

(По вопросу о применении части 3 статьи 81

см. Определение Конституционного Суда РФ от 05.11.1998 № 134-О)

3. Одно и то же лицо не может занимать должность Президента Российской Федерации более двух сроков подряд.

4. Порядок выборов Президента Российской Федерации определяется федеральным законом.

Статья 82

1. При вступлении в должность Президент Российской Федерации приносит народу следующую присягу:

«Клянусь при осуществлении полномочий Президента Российской Федерации уважать и охранять права и свободы человека и гражданина, соблюдать и защищать Конституцию Российской Федерации, защищать суверенитет и независимость, безопасность и целостность государства, верно служить народу».

2. Присяга приносится в торжественной обстановке в присутствии членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы и судей Конституционного Суда Российской Федерации.

Статья 83

Президент Российской Федерации:

а) назначает с согласия Государственной Думы Председателя Правительства Российской Федерации;

б) имеет право председательствовать на заседаниях Правительства Российской Федерации;

в) принимает решение об отставке Правительства Российской Федерации;

г) 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;

д) по предложению Председателя Правительства Российской Федерации назначает на должность и освобождает от должности

¹¹ Редакция ч. 1 приведена в соответствии с Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы», вступившим в силу со дня его официального опубликования 31 декабря 2008 г. (Рос. газ. 2008. 31 дек.). Применяется в отношении Президента Российской Федерации, избранного после вступления в силу названного закона.

заместителей Председателя Правительства Российской Федерации, федеральных министров;

е) представляет Совету Федерации кандидатуры для назначения на должности судей Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, а также кандидатуру Генерального прокурора Российской Федерации; вносит в Совет Федерации предложение об освобождении от должности Генерального прокурора Российской Федерации; назначает судей других федеральных судов;

ж) формирует и возглавляет Совет Безопасности Российской Федерации, статус которого определяется федеральным законом;

з) утверждает военную доктрину Российской Федерации;

и) формирует Администрацию Президента Российской Федерации;

к) назначает и освобождает полномочных представителей Президента Российской Федерации;

л) назначает и освобождает высшее командование Вооруженных Сил Российской Федерации;

м) назначает и отзывает после консультаций с соответствующими комитетами или комиссиями палат Федерального Собрания дипломатических представителей Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях.

Статья 84

Президент Российской Федерации:

а) назначает выборы Государственной Думы в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральным законом;

(О толковании пункта «б» статьи 84

см. Постановление Конституционного Суда РФ от 11.11.1999 № 15-П)

б) распускает Государственную Думу в случаях и порядке, предусмотренных Конституцией Российской Федерации;

в) назначает референдум в порядке, установленном федеральным конституционным законом;

г) вносит законопроекты в Государственную Думу;

д) подписывает и обнародует федеральные законы;

е) обращается к Федеральному Собранию с ежегодными посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства.

Статья 85

1. Президент Российской Федерации может использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также между органами государственной власти субъектов Российской Федерации. В случае недостижения согласованного решения он может передать разрешение спора на рассмотрение соответствующего суда.

2. Президент Российской Федерации вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случае противоречия этих актов Конституции Российской Федерации и федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом.

Статья 86

Президент Российской Федерации:

- а) осуществляет руководство внешней политикой Российской Федерации;
- б) ведет переговоры и подписывает международные договоры Российской Федерации;
- в) подписывает ратификационные грамоты;
- г) принимает верительные и отзывные грамоты аккредитованных при нем дипломатических представителей.

Статья 87

1. Президент Российской Федерации является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами Российской Федерации.

2. В случае агрессии против Российской Федерации или непосредственной угрозы агрессии Президент Российской Федерации вводит на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях военное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе.

3. Режим военного положения определяется федеральным конституционным законом.

Статья 88

Президент Российской Федерации при обстоятельствах и в порядке, предусмотренных федеральным конституционным законом, вводит на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях чрезвычайное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе.

Статья 89

Президент Российской Федерации:

- а) решает вопросы гражданства Российской Федерации и предоставления политического убежища;
- б) награждает государственными наградами Российской Федерации, присваивает почетные звания Российской Федерации, высшие воинские и высшие специальные звания;
- в) осуществляет помилование.

Статья 90

1. Президент Российской Федерации издает указы и распоряжения.

2. Указы и распоряжения Президента Российской Федерации обязательны для исполнения на всей территории Российской Федерации.

3. Указы и распоряжения Президента Российской Федерации не должны противоречить Конституции Российской Федерации и федеральным законам.

**(О толковании статьи 91 см. Постановление
Конституционного Суда РФ от 11.07.2000 № 12-П)**

Статья 91

Президент Российской Федерации обладает неприкосновенностью.

Статья 92

1. Президент Российской Федерации приступает к исполнению полномочий с момента принесения им присяги и прекращает их исполнение с истечением срока его пребывания в должности с момента принесения присяги вновь избранным Президентом Российской Федерации.

**(О толковании частей 2 и 3 статьи 92 см. Постановление
Конституционного Суда РФ от 06.07.1999 № 10-П)**

**(О толковании части 2 статьи 92 см. Постановление
Конституционного Суда РФ от 11.07.2000 № 12-П)**

2. Президент Российской Федерации прекращает исполнение полномочий досрочно в случае его отставки, стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия или отрешения от должности. При этом выборы Президента Российской Федерации должны состояться не позднее трех месяцев с момента досрочного прекращения исполнения полномочий.

3. Во всех случаях, когда Президент Российской Федерации не в состоянии выполнять свои обязанности, их временно исполняет Председатель Правительства Российской Федерации. Исполняющий обязанности Президента Российской Федерации не имеет права распускать Государственную Думу, назначать референдум, а также вносить предложения о поправках и пересмотре положений Конституции Российской Федерации.

Статья 93

1. Президент Российской Федерации может быть отрешен от должности Советом Федерации только на основании выдвинутого Государственной Думой обвинения в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления, подтвержденного заключением Верховного Суда Российской Федерации о наличии в действиях Президента Российской Федерации признаков преступления и заключением Конституционного Суда Российской Федерации о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения.

2. Решение Государственной Думы о выдвижении обвинения и решение Совета Федерации об отрешении Президента от должности должны быть приняты двумя третями голосов от общего числа в каждой из палат по инициативе не менее одной трети депутатов Государственной Думы и при наличии заключения специальной комиссии, образованной Государственной Думой.

3. Решение Совета Федерации об отрешении Президента Российской Федерации от должности должно быть принято не позднее чем в трехмесячный срок после выдвижения Государственной Думой обвинения против Президента. Если в этот срок решение Совета Федерации не будет принято, обвинение против Президента считается отклоненным.

Глава 5 ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ

Статья 94

Федеральное Собрание — парламент Российской Федерации — является представительным и законодательным органом Российской Федерации.

Статья 95

1. Федеральное Собрание состоит из двух палат — Совета Федерации и Государственной Думы.

2. В Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти.

3. Государственная Дума состоит из 450 депутатов.

Статья 96

1. Государственная Дума избирается сроком на пять лет¹².

2. Порядок формирования Совета Федерации и порядок выборов депутатов Государственной Думы устанавливаются федеральными законами.

Статья 97

1. Депутатом Государственной Думы может быть избран гражданин Российской Федерации, достигший 21 года и имеющий право участвовать в выборах.

2. Одно и то же лицо не может одновременно являться членом Совета Федерации и депутатом Государственной Думы. Депутат Государственной Думы не может быть депутатом иных представительных органов государственной власти и органов местного самоуправления.

3. Депутаты Государственной Думы работают на профессиональной постоянной основе. Депутаты Государственной Думы не могут находиться на государственной службе, заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности.

¹² Редакция ч. 1 приведена в соответствии с Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы», вступившим в силу со дня его официального опубликования 31 декабря 2008 г. (Рос. газ. 2008. 31 дек.). Применяется в отношении Государственной Думы, избранной после вступления в силу названного закона.

Статья 98

1. Члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы обладают неприкосновенностью в течение всего срока их полномочий. Они не могут быть задержаны, арестованы, подвергнуты обыску, кроме случаев задержания на месте преступления, а также подвергнуты личному досмотру, за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других людей.

2. Вопрос о лишении неприкосновенности решается по представлению Генерального прокурора Российской Федерации соответствующей палатой Федерального Собрания.

Статья 99

(О толковании частей 1, 2 и 4 статьи 99 см. Постановление Конституционного Суда РФ от 11.11.1999 № 15-П)

1. Федеральное Собрание является постоянно действующим органом.

2. Государственная Дума собирается на первое заседание на тридцатый день после избрания. Президент Российской Федерации может созвать заседание Государственной Думы ранее этого срока.

3. Первое заседание Государственной Думы открывает старейший по возрасту депутат.

4. С момента начала работы Государственной Думы нового созыва полномочия Государственной Думы прежнего созыва прекращаются.

Статья 100

1. Совет Федерации и Государственная Дума заседают раздельно.

2. Заседания Совета Федерации и Государственной Думы являются открытыми. В случаях, предусмотренных регламентом палаты, она вправе проводить закрытые заседания.

3. Палаты могут собираться совместно для заслушивания посланий Президента Российской Федерации, посланий Конституционного Суда Российской Федерации, выступлений руководителей иностранных государств.

Статья 101

1. Совет Федерации избирает из своего состава Председателя Совета Федерации и его заместителей. Государственная Дума избирает из своего состава Председателя Государственной Думы и его заместителей.

2. Председатель Совета Федерации и его заместители, Председатель Государственной Думы и его заместители ведут заседания и ведают внутренним распорядком палаты.

3. Совет Федерации и Государственная Дума образуют комитеты и комиссии, проводят по вопросам своего ведения парламентские слушания.

4. Каждая из палат принимает свой регламент и решает вопросы внутреннего распорядка своей деятельности.

5. Для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета Совет Федерации и Государственная Дума образуют Счет-

ную палату, состав и порядок деятельности которой определяются федеральным законом.

Статья 102

1. 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, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации¹³;

з) назначение на должность и освобождение от должности Генерального прокурора Российской Федерации;

и) назначение на должность и освобождение от должности заместителя Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов.

2. Совет Федерации принимает постановления по вопросам, отнесенным к его ведению Конституцией Российской Федерации.

3. Постановления Совета Федерации принимаются большинством голосов от общего числа членов Совета Федерации, если иной порядок принятия решений не предусмотрен Конституцией Российской Федерации.

Статья 103

1. 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 Думой¹⁴;

¹³ *Примечание:* К ведению Совета Федерации отнесено назначение и освобождение от должности Первого заместителя Генерального прокурора Российской Федерации — Председателя Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации (п. 3 ст. 20.1 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1).

¹⁴ Часть 1 дополнена новым пунктом «в», буквенные обозначения последующих пунктов изменены в соответствии с Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Феде-

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.

2. Государственная Дума принимает постановления по вопросам, отнесенным к ее ведению Конституцией Российской Федерации.

(О толковании части 3 статьи 103 см. Постановление Конституционного Суда РФ от 12.04.1995 № 2-П)

3. Постановления Государственной Думы принимаются большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы, если иной порядок принятия решений не предусмотрен Конституцией Российской Федерации.

Статья 104

1. Право законодательной инициативы принадлежит Президенту Российской Федерации, Совету Федерации, членам Совета Федерации, депутатам Государственной Думы, Правительству Российской Федерации, законодательным (представительным) органам субъектов Российской Федерации. Право законодательной инициативы принадлежит также Конституционному Суду Российской Федерации, Верховному Суду Российской Федерации и Высшему Арбитражному Суду Российской Федерации по вопросам их ведения.

2. Законопроекты вносятся в Государственную Думу.

3. Законопроекты о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, могут быть внесены только при наличии заключения Правительства Российской Федерации.

Статья 105

1. Федеральные законы принимаются Государственной Думой.

(О толковании части 2 статьи 105

см. Постановление Конституционного Суда РФ от 12.04.1995 № 2-П)

2. Федеральные законы принимаются большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы, если иное не предусмотрено Конституцией Российской Федерации.

3. Принятые Государственной Думой федеральные законы в течение пяти дней передаются на рассмотрение Совета Федерации.

рации», вступившим в силу со дня его официального опубликования 31 декабря 2008 г. (Рос. газ. 2008. 31 дек.).

(О толковании части 4 статьи 105 см. Постановление Конституционного Суда РФ от 23.03.1995 № 1-П)

4. Федеральный закон считается одобренным Советом Федерации, если за него проголосовало более половины от общего числа членов этой палаты либо если в течение четырнадцати дней он не был рассмотрен Советом Федерации. В случае отклонения федерального закона Советом Федерации палаты могут создать согласительную комиссию для преодоления возникших разногласий, после чего федеральный закон подлежит повторному рассмотрению Государственной Думой.

(О толковании части 5 статьи 105 см. Постановление Конституционного Суда РФ от 12.04.1995 № 2-П)

5. В случае несогласия Государственной Думы с решением Совета Федерации федеральный закон считается принятым, если при повторном голосовании за него проголосовало не менее двух третей от общего числа депутатов Государственной Думы.

(О толковании статьи 106 см. Постановление Конституционного Суда РФ от 23.03.1995 № 1-П)

Статья 106

Обязательному рассмотрению в Совете Федерации подлежат принятые Государственной Думой федеральные законы по вопросам:

- а) федерального бюджета;
- б) федеральных налогов и сборов;
- в) финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования, денежной эмиссии;
- г) ратификации и денонсации международных договоров Российской Федерации;
- д) статуса и защиты государственной границы Российской Федерации;
- е) войны и мира.

(О толковании статьи 107 см. Постановление Конституционного Суда РФ от 22.04.1996 № 10-П)

Статья 107

1. Принятый федеральный закон в течение пяти дней направляется Президенту Российской Федерации для подписания и обнародования.

2. Президент Российской Федерации в течение четырнадцати дней подписывает федеральный закон и обнародует его.

(О толковании части 3 статьи 107 см. Постановление Конституционного Суда РФ от 12.04.1995 № 2-П)

3. Если Президент Российской Федерации в течение четырнадцати дней с момента поступления федерального закона отклонит его, то Государственная Дума и Совет Федерации в установленном Конституцией Российской Федерации порядке вновь рассматривают данный закон. Если при повторном рассмотрении федеральный закон будет одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее двух

третьей голосов от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, он подлежит подписанию Президентом Российской Федерации в течение семи дней и обнародованию.

Статья 108

1. Федеральные конституционные законы принимаются по вопросам, предусмотренным Конституцией Российской Федерации.

(О толковании части 2 статьи 108 см. Постановление Конституционного Суда РФ от 12.04.1995 № 2-П)

2. Федеральный конституционный закон считается принятым, если он одобрен большинством не менее трех четвертей голосов от общего числа членов Совета Федерации и не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. Принятый федеральный конституционный закон в течение четырнадцати дней подлежит подписанию Президентом Российской Федерации и обнародованию.

Статья 109

(О толковании части 1 статьи 109 см. Постановление Конституционного Суда РФ от 11.11.1999 № 15-П)

1. Государственная Дума может быть распущена Президентом Российской Федерации в случаях, предусмотренных статьями 111 и 117 Конституции Российской Федерации.

2. В случае роспуска Государственной Думы Президент Российской Федерации назначает дату выборов с тем, чтобы вновь избранная Государственная Дума собралась не позднее чем через четыре месяца с момента роспуска.

3. Государственная Дума не может быть распущена по основаниям, предусмотренным статьей 117 Конституции Российской Федерации, в течение года после ее избрания.

4. Государственная Дума не может быть распущена с момента выдвижения ею обвинения против Президента Российской Федерации до принятия соответствующего решения Советом Федерации.

5. Государственная Дума не может быть распущена в период действия на всей территории Российской Федерации военного или чрезвычайного положения, а также в течение шести месяцев до окончания срока полномочий Президента Российской Федерации.

Глава 6 ПРАВИТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Статья 110

1. Исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство Российской Федерации.

2. Правительство Российской Федерации состоит из Председателя Правительства Российской Федерации, заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров.

Статья 111

1. Председатель Правительства Российской Федерации назначается Президентом Российской Федерации с согласия Государственной Думы.

2. Предложение о кандидатуре Председателя Правительства Российской Федерации вносится не позднее двухнедельного срока после вступления в должность вновь избранного Президента Российской Федерации или после отставки Правительства Российской Федерации либо в течение недели со дня отклонения кандидатуры Государственной Думой.

3. Государственная Дума рассматривает представленную Президентом Российской Федерации кандидатуру Председателя Правительства Российской Федерации в течение недели со дня внесения предложения о кандидатуре.

(О толковании части 4 статьи 111 см. Постановление Конституционного Суда РФ от 11.12.1998 № 28-П)

4. После трехкратного отклонения представленных кандидатур Председателя Правительства Российской Федерации Государственной Думой Президент Российской Федерации назначает Председателя Правительства Российской Федерации, распускает Государственную Думу и назначает новые выборы.

Статья 112

(О толковании части 1 статьи 112 см. Постановление Конституционного Суда РФ от 27.01.1999 № 2-П)

1. Председатель Правительства Российской Федерации не позднее недельного срока после назначения представляет Президенту Российской Федерации предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти.

2. Председатель Правительства Российской Федерации предлагает Президенту Российской Федерации кандидатуры на должности заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров.

Статья 113

Председатель Правительства Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и указами Президента Российской Федерации определяет основные направления деятельности Правительства Российской Федерации и организует его работу.

Статья 114

1. Правительство Российской Федерации:

а) разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение; представляет Государственной Думе отчет об исполнении федерального бюджета; представляет Государственной Думе ежегодные отчеты о результа-

тах своей деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой¹⁵;

б) обеспечивает проведение в Российской Федерации единой финансовой, кредитной и денежной политики;

в) обеспечивает проведение в Российской Федерации единой государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, экологии;

г) осуществляет управление федеральной собственностью;

д) осуществляет меры по обеспечению обороны страны, государственной безопасности, реализации внешней политики Российской Федерации;

е) осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью;

ж) осуществляет иные полномочия, возложенные на него Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, указами Президента Российской Федерации.

2. Порядок деятельности Правительства Российской Федерации определяется федеральным конституционным законом.

Статья 115

1. На основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов, нормативных указов Президента Российской Федерации Правительство Российской Федерации издает постановления и распоряжения, обеспечивает их исполнение.

2. Постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации обязательны к исполнению в Российской Федерации.

3. Постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации в случае их противоречия Конституции Российской Федерации, федеральным законам и указам Президента Российской Федерации могут быть отменены Президентом Российской Федерации.

Статья 116

Перед вновь избранным Президентом Российской Федерации Правительство Российской Федерации слагает свои полномочия.

Статья 117

1. Правительство Российской Федерации может подать в отставку, которая принимается или отклоняется Президентом Российской Федерации.

2. Президент Российской Федерации может принять решение об отставке Правительства Российской Федерации.

¹⁵ Редакция п. «а» ч. 1 приведена в соответствии с Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации», вступившим в силу со дня его официального опубликования 31 декабря 2008 г. (Рос. газ. 2008. 31 дек.).

**(О толковании части 3 статьи 117 см. Постановление
Конституционного Суда РФ от 12.04.1995 № 2-П)**

3. Государственная Дума может выразить недоверие Правительству Российской Федерации. Постановление о недоверии Правительству Российской Федерации принимается большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. После выражения Государственной Думой недоверия Правительству Российской Федерации Президент Российской Федерации вправе объявить об отставке Правительства Российской Федерации либо не согласиться с решением Государственной Думы. В случае если Государственная Дума в течение трех месяцев повторно выразит недоверие Правительству Российской Федерации, Президент Российской Федерации объявляет об отставке Правительства либо распускает Государственную Думу.

4. Председатель Правительства Российской Федерации может поставить перед Государственной Думой вопрос о доверии Правительству Российской Федерации. Если Государственная Дума в доверии отказывает, Президент в течение семи дней принимает решение об отставке Правительства Российской Федерации или о роспуске Государственной Думы и назначении новых выборов.

5. В случае отставки или сложения полномочий Правительство Российской Федерации по поручению Президента Российской Федерации продолжает действовать до формирования нового Правительства Российской Федерации.

Глава 7 СУДЕБНАЯ ВЛАСТЬ

Статья 118

1. Правосудие в Российской Федерации осуществляется только судом.

2. Судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства.

3. Судебная система Российской Федерации устанавливается Конституцией Российской Федерации и федеральным конституционным законом. Создание чрезвычайных судов не допускается.

Статья 119

Судьями могут быть граждане Российской Федерации, достигшие 25 лет, имеющие высшее юридическое образование и стаж работы по юридической профессии не менее пяти лет. Федеральным законом могут быть установлены дополнительные требования к судьям судов Российской Федерации.

Статья 120

1. Судьи независимы и подчиняются только Конституции Российской Федерации и федеральному закону.

2. Суд, установив при рассмотрении дела несоответствие акта государственного или иного органа закону, принимает решение в соответствии с законом.

Статья 121

1. Судьи несменяемы.
2. Полномочия судьи могут быть прекращены или приостановлены не иначе как в порядке и по основаниям, установленным федеральным законом.

Статья 122

1. Судьи неприкосновенны.
2. Судья не может быть привлечен к уголовной ответственности иначе как в порядке, определяемом федеральным законом.

Статья 123

1. Разбирательство дел во всех судах открытое. Слушание дела в закрытом заседании допускается в случаях, предусмотренных федеральным законом.
2. Заочное разбирательство уголовных дел в судах не допускается, кроме случаев, предусмотренных федеральным законом.
3. Судопроизводство осуществляется на основе состязательности и равноправия сторон.
4. В случаях, предусмотренных федеральным законом, судопроизводство осуществляется с участием присяжных заседателей.

Статья 124

Финансирование судов производится только из федерального бюджета и должно обеспечивать возможность полного и независимого осуществления правосудия в соответствии с федеральным законом.

(О толковании статьи 125 см. Постановление Конституционного Суда РФ от 16.06.1998 № 19-П)

Статья 125

1. Конституционный Суд Российской Федерации состоит из 19 судей.
2. Конституционный Суд Российской Федерации по запросам Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, одной пятой членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы, Правительства Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, органов законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации разрешает дела о соответствии Конституции Российской Федерации:
 - а) федеральных законов, нормативных актов Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства Российской Федерации;
 - б) конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов Российской Федерации, изданных по запросам, относящимся к ведению органов государственной власти Российской Федерации и совместному ведению органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

в) договоров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, договоров между органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

г) не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации.

3. Конституционный Суд Российской Федерации разрешает споры о компетенции:

а) между федеральными органами государственной власти;

б) между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

в) между высшими государственными органами субъектов Российской Федерации.

4. Конституционный Суд Российской Федерации по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле, в порядке, установленном федеральным законом.

5. Конституционный Суд Российской Федерации по запросам Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства Российской Федерации, органов законодательной власти субъектов Российской Федерации дает толкование Конституции Российской Федерации.

6. Акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу; не соответствующие Конституции Российской Федерации международные договоры Российской Федерации не подлежат введению в действие и применению.

7. Конституционный Суд Российской Федерации по запросу Совета Федерации дает заключение о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента Российской Федерации в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления.

***(О толковании статьи 126 см. Постановление
Конституционного Суда РФ от 16.06.1998 № 19-П)***

Статья 126

Верховный Суд Российской Федерации является высшим судебным органом по гражданским, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам общей юрисдикции, осуществляет в предусмотренных федеральным законом процессуальных формах судебный надзор за их деятельностью и дает разъяснения по вопросам судебной практики.

***(О толковании статьи 127 см. Постановление
Конституционного Суда РФ от 16.06.1998 № 19-П)***

Статья 127

Высший Арбитражный Суд Российской Федерации является высшим судебным органом по разрешению экономических споров и

иных дел, рассматриваемых арбитражными судами, осуществляет в предусмотренных федеральным законом процессуальных формах судебный надзор за их деятельностью и дает разъяснения по вопросам судебной практики.

Статья 128

1. Судьи Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации назначаются Советом Федерации по представлению Президента Российской Федерации.

2. Судьи других федеральных судов назначаются Президентом Российской Федерации в порядке, установленном федеральным законом.

3. Полномочия, порядок образования и деятельности Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации и иных федеральных судов устанавливаются федеральным конституционным законом.

Статья 129

1. Прокуратура Российской Федерации составляет единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору Российской Федерации.

2. Генеральный прокурор Российской Федерации назначается на должность и освобождается от должности Советом Федерации по представлению Президента Российской Федерации.

3. Прокуроры субъектов Российской Федерации назначаются Генеральным прокурором Российской Федерации по согласованию с ее субъектами.

4. Иные прокуроры назначаются Генеральным прокурором Российской Федерации.

5. Полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры Российской Федерации определяются федеральным законом.

Глава 8

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

Статья 130

1. Местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью.

2. Местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления.

Статья 131

1. Местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и

иных местных традиций. Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно.

2. Изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий.

Статья 132

1. Органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения.

2. Органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству.

Статья 133

Местное самоуправление в Российской Федерации гарантируется правом на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.

Глава 9 КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПОПРАВКИ И ПЕРЕСМОТР КОНСТИТУЦИИ

Статья 134

Предложения о поправках и пересмотре положений Конституции Российской Федерации могут вносить Президент Российской Федерации, Совет Федерации, Государственная Дума, Правительство Российской Федерации, законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации, а также группа численностью не менее одной пятой членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы.

Статья 135

1. Положения глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не могут быть пересмотрены Федеральным Собранием.

(О толковании части 2 статьи 135 см. Постановление Конституционного Суда РФ от 12.04.1995 № 2-П)

2. Если предложение о пересмотре положений глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации будет поддержано тремя пятыми голосов от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, то в соответствии с федеральным конституционным законом созывается Конституционное Собрание.

3. Конституционное Собрание либо подтверждает неизменность Конституции Российской Федерации, либо разрабатывает проект новой Конституции Российской Федерации, который принимается Конституционным Собранием двумя третями голосов от общего числа его членов или выносится на всенародное голосование. При проведении всенародного голосования Конституция Российской Федерации считается принятой, если за нее проголосовало более половины избирателей, принявших участие в голосовании, при условии, что в нем приняло участие более половины избирателей.

(О толковании статьи 136 см. Постановление Конституционного Суда РФ от 31.10.1995 № 12-П)

Статья 136

Поправки к главам 3–8 Конституции Российской Федерации принимаются в порядке, предусмотренном для принятия федерального конституционного закона, и вступают в силу после их одобрения органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов Российской Федерации.

Статья 137

1. Изменения в статью 65 Конституции Российской Федерации, определяющую состав Российской Федерации, вносятся на основании федерального конституционного закона о принятии в Российскую Федерацию и образовании в ее составе нового субъекта Российской Федерации, об изменении конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации.

(О толковании части 2 статьи 137 см. Постановление Конституционного Суда РФ от 28.11.1995 № 15-П)

2. В случае изменения наименования республики, края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа новое наименование субъекта Российской Федерации подлежит включению в статью 65 Конституции Российской Федерации.

Раздел второй

ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ И ПЕРЕХОДНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

1. Конституция Российской Федерации вступает в силу со дня официального ее опубликования по результатам всенародного голосования.

День всенародного голосования 12 декабря 1993 г. считается днем принятия Конституции Российской Федерации.

Одновременно прекращается действие Конституции (Основного Закона) Российской Федерации — России, принятой 12 апреля 1978 года, с последующими изменениями и дополнениями.

В случае несоответствия положениям Конституции Российской Федерации положений Федеративного договора — Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными

органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти суверенных республик в составе Российской Федерации, Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации, Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации, а также других договоров между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, договоров между органами государственной власти субъектов Российской Федерации — действуют положения Конституции Российской Федерации.

2. Законы и другие правовые акты, действовавшие на территории Российской Федерации до вступления в силу настоящей Конституции, применяются в части, не противоречащей Конституции Российской Федерации.

(По вопросу о применении пункта 3 см. Определение Конституционного Суда РФ от 05.11.1998 № 134-О)

3. Президент Российской Федерации, избранный в соответствии с Конституцией (Основным Законом) Российской Федерации — России, со дня вступления в силу настоящей Конституции осуществляет установленные ею полномочия до истечения срока, на который он был избран.

4. Совет Министров — Правительство Российской Федерации со дня вступления в силу настоящей Конституции приобретает права, обязанности и ответственность Правительства Российской Федерации, установленные Конституцией Российской Федерации, и впредь именуется — Правительство Российской Федерации.

5. Суды в Российской Федерации осуществляют правосудие в соответствии с их полномочиями, установленными настоящей Конституцией.

После вступления в силу Конституции судьи всех судов Российской Федерации сохраняют свои полномочия до истечения срока, на который они были избраны. Вакантные должности замещаются в порядке, установленном настоящей Конституцией.

6. Впредь до введения в действие федерального закона, устанавливающего порядок рассмотрения дел судом с участием присяжных заседателей, сохраняется прежний порядок судебного рассмотрения соответствующих дел.

До приведения уголовно-процессуального законодательства Российской Федерации в соответствие с положениями настоящей Конституции сохраняется прежний порядок ареста, содержания под

стражей и задержания лиц, подозреваемых в совершении преступления.

7. Совет Федерации первого созыва и Государственная Дума первого созыва избираются сроком на два года.

8. Совет Федерации на свое первое заседание собирается на тридцатый день после избрания. Первое заседание Совета Федерации открывает Президент Российской Федерации.

9. Депутат Государственной Думы первого созыва может одновременно являться членом Правительства Российской Федерации. На депутатов Государственной Думы — членов Правительства Российской Федерации не распространяются положения настоящей Конституции о неприкосновенности депутатов в части ответственности за действия (или бездействие), связанные с выполнением служебных обязанностей.

Депутаты Совета Федерации первого созыва осуществляют свои полномочия на непостоянной основе.

Научное издание

Добрынин Николай Михайлович

**ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА
Современная версия
новейшей истории государства**

Учебник

Том 1

Редактор СИФ «Наука» РАН	<i>Н.С. Астанина</i>
Редакторы изд-ва ИПОС СО РАН	<i>Е.М. Зах, М.В. Федосова</i>
Оператор компьютерной верстки	<i>М.В. Крашенинина</i>
Художник	<i>С.А. Иларионова</i>
Перевод на английский	<i>Г.В. Коротаева</i>

ЛР № 020297 от 23.06.97. Подписано в печать 21.06.2010. Печать офсетная.
Бумага ВХИ. Усл. печ. л. 25,5. Уч.-изд. л. 25,0. Формат 60×90 1/16.
Гарнитура «Arial». Тираж 1000 экз.
Заказ № 337

Редактирование:

Сибирская издательская фирма «Наука» РАН.
630077, Новосибирск, ул. Коммунистическая, д. 1.

Оригинал-макет:

Издательство Института проблем освоения Севера СО РАН.
ЛР ИД № 03056 от 18.10.2000. 625026, Тюмень, ул. Малыгина, 86.

Отпечатано:

ГУП Сибирское издательское и полиграфическое предприятие «Наука» РАН.
360077, Новосибирск, ул. Станиславского, 25.

ISBN 978-5-02-032207-3

