

А.В. ПИКУЛЬКИН



**СИСТЕМА
ГОСУДАРСТВЕННОГО
УПРАВЛЕНИЯ**

УЧЕБНИК
4-е издание



ЮНИТИ
UNITY

УДК 351/354(470+571)(075.8)
ББК 67.401(2Рос)я73-1
ПЗ2

Рецензенты:
*секция Государственного и муниципального управления
Государственного университета управления
и д-р экон. наук Н.А. Борхунов*

Главный редактор издательства кандидат юридических наук,
доктор экономических наук *Н.Д. Эриашвили*

Пикулькин, Александр Васильевич.

ПЗ2 Система государственного управления: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности 080504 «Государственное и муниципальное управление» / А.В. Пикулькин. — 4-е изд., перераб. и доп. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2017. — 639 с. — (Серия «Золотой фонд российских учебников»).

ISBN 978-5-238-01139-4

Агентство СІР РГБ

В четвертом издании учебника (предыдущие изд. — ЮНИТИ, 1997, 2000, 2004) рассмотрены основы формирования государственной политики страны в начале XXI в. и инструменты претворения ее в жизнь. Нашли отражение изменения, происшедшие в структуре органов государственной власти как на федеральном, так и на региональном уровне, в методах и направлениях государственного регулирования экономики, организации управления важнейшими народно-хозяйственными комплексами и отраслями. Уделено внимание направлениям государственной социальной политики, управлению в конфликтных и чрезвычайных ситуациях. Самостоятельная глава посвящена взаимоотношениям власти и бизнеса. Дополнительно включена глава об управлении жилищно-коммунальным комплексом.

Для студентов, обучающихся по специальности «Государственное и муниципальное управление», аспирантов и преподавателей вузов, а также специалистов органов государственного управления.

ББК 67.401(2Рос)я73-1

ISBN 978-5-238-01139-4

© А.В. Пикулькин, 1997, 2000, 2004, 2007

© ИЗДАТЕЛЬСТВО ЮНИТИ-ДАНА, 1997,
2000, 2004, 2007

Воспроизведение всей книги или любой ее части любыми средствами или в какой-либо форме, в том числе в Интернет-сети, запрещается без письменного разрешения издательства.

© Оформление «ЮНИТИ-ДАНА», 2007

Оглавление

Введение	3
Раздел I. Научные основы и организация государственного управления	9
Глава 1. Научные основы системы государственного управления	10
1.1. Понятие и предмет системы государственного управления	10
1.2. Система государственного управления и формы государственного устройства	19
1.3. Функции государства и государственного управления	36
1.4. Виды и методы государственного управления	49
1.5. Государственное управление за рубежом	62
1.6. Государственное управление в России	70
Глава 2. Органы государственной власти	79
2.1. Президент Российской Федерации. Органы обеспечения президентской власти	80
2.2. Органы законодательной власти (Федеральное Собрание)	88
2.3. Органы исполнительной власти	95
2.4. Органы судебной власти	103
2.5. Разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными органами власти и органами власти субъектов РФ	113
2.6. Органы государственной власти субъектов РФ	121
Глава 3. Формирование и реализация государственной политики	132
3.1. Факторы и направления государственной политики	134
3.2. Принятие нормативных правовых актов	141
3.3. Планирование как инструмент государственной политики	151
3.4. Разработка политических решений	156
3.5. Реализация государственной политики	162
3.6. Государственная служба	167
3.7. Государственный контроль	177
Раздел II. Экономическое управление	187
Глава 4. Государственное регулирование экономики	188
4.1. Принципы и объекты государственного регулирования	188
4.2. Методы государственного регулирования экономики	199
4.3. Регулирование материального производства	221
4.4. Регулирование фондового рынка	243
4.5. Регулирование денежного обращения	256
4.6. Валютное регулирование	277
Глава 5. Управление основными хозяйственными комплексами	287
5.1. Государственная научная и промышленная политика	289

5.2. Управление топливно-энергетическим комплексом	299
5.3. Управление агропромышленным комплексом	325
5.4. Управление оборонно-промышленным комплексом	333
5.5. Управление транспортным комплексом	339
5.6. Управление государственным имуществом	348
Глава 6. Региональное управление	367
6.1. Государственная региональная политика	368
6.2. Организационные формы регионального управления	380
6.3. Местное самоуправление	392
6.4. Межбюджетные отношения	402
Глава 7. Власть и бизнес	411
7.1. Основы взаимодействия власти и бизнеса	414
7.2. Влияние власти на бизнес	418
7.3. Влияние бизнеса на власть	422
7.4. Взаимодействие власти с бизнес-структурами	426
7.5. Лоббирование	432
7.6. Партнерство власти и бизнеса	435
Раздел III. Социальное управление	439
Глава 8. Управление социальной сферой	440
8.1. Социальная политика государства	442
8.2. Регулирование доходов населения	447
8.3. Государственная политика в области занятости	453
8.4. Управление отраслями социальной сферы	469
8.5. Социальная защита населения	477
Глава 9. Управление жилищно-коммунальным комплексом	489
9.1. Концепция преобразований в жилищно-коммунальном комплексе	490
9.2. Жилищно-коммунальное строительство	500
9.3. Жилищно-коммунальное обслуживание	519
9.4. Тарифное регулирование	531
9.5. Субсидирование жилищно-коммунальных платежей	547
9.6. Организационные структуры управления жилищно-коммунальным комплексом	559
Глава 10. Управление конфликтными и чрезвычайными ситуациями	579
10.1. Управление конфликтными ситуациями	580
10.2. Управление общественными чрезвычайными ситуациями	590
10.3. Управление в природных и техногенных чрезвычайных ситуациях	595
10.4. Система предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций	603
Библиографический список	611
Приложения	612
Краткий словарь терминов и понятий	621

Научные основы и организация государственного управления

- Глава 1. Научные основы системы государственного управления
- Глава 2. Органы государственной власти
- Глава 3. Формирование и реализация государственной политики

Научные основы системы государственного управления

Содержание понятия «государственное управление». Предмет системы государственного управления. Критерии выделения форм государственного устройства. Республика и монархия. Демократия и диктатура. Унитарное государство. Федерация. Конфедерация. Функции государственного управления. Методы государственного управления. Отраслевое и территориальное управление. Арбитражное управление. Тенденции развития государственного управления за рубежом: в США, Китае, Японии.

1.1. Понятие и предмет системы государственного управления

Понятие системы государственного управления

Общество как сложноорганизованная система нуждается в направленном поддержании функционирования, работоспособности, т.е. в управлении. Рычаги управления предоставляет *государственная власть*. Общество наделяет властью государство, которое действует как субъект управления в масштабе всей страны.

В правовой литературе отсутствует однозначное, общепринятое определение государства. Это во многом связано с тем, что, во-первых, сущность государства меняется по мере развития человеческой цивилизации, а во-вторых, каждая сторона деятельности государства должна быть отражена в его определении.

Государство — это форма организации соответствующей территории, общества, публичной власти. Наиболее распространено понятие государства как синонима страны, носителя ее суверенитета. Другие характеристики раскрывают сущность государства в большей степени и с разных позиций.

Так, согласно концепции общенародного государства оно функционирует в интересах всех членов общества и является механизмом взаимодействия людей, объединенных системой права и власти. Такое государство характеризуют как правовое, демократи-

ческое, социальное, светское. Государство выступает официальным представителем общества, выражает его волю и интересы.

Концепция классового государства представляет его как организацию, орудие политической власти не всего народа, а его авангардной части (класса, партии и др.). Для ее обеспечения создается государственный аппарат с ориентацией на функции принуждения. Основное назначение классового государства состоит в защите существующего общественного строя и порядка посредством воздействия на деятельность и поведение людей волей, авторитетом власти и другими методами¹.

К данной трактовке сущности государства близка концепция И. Ильина о двух типах государства. Государство-корпорация предполагает построение власти по принципу снизу вверх, т.е. на основе свободы выбора граждан, демократическим путем. Государство-учреждение формируется сверху, включает опеку верхов, подотчетность и послушание низов. Корпоративное государство имеет тенденцию к анархии, учрежденческое — к каторге.

Власть в широком смысле представляет собой способность одного субъекта подчинять себе поведение и волю другого субъекта. В качестве субъекта можно представить личность, коллектив, организацию. Осуществление власти представляет собой интеллектуально-волевой процесс, при котором исходящий властный импульс должен быть осознан и воспринят подвластными субъектами.

Власть базируется на силе интеллекта, авторитета, убеждения, оружия и т.д. Сила власти порождает отношения приказа и подчинения, подчинение может быть правовым, добровольным, под угрозой, принудительным, т.е. в соответствии или вопреки воле объекта управления. Принудительное подчинение заставляет действовать вопреки собственным интересам и ценностным убеждениям.

Государственная власть предназначается для управления обществом, людьми и действует в пределах правовой компетенции с ответственностью перед народом, страной, историей.

Различают ветви и уровни власти (горизонталь и вертикаль власти). Ветви составляют законодательная, исполнительная, судебная власти.

По вертикали власть разделяется на федеральную (центральную), региональную, местную. Государственная власть имеет два уровня: федеральный и региональный (субъект федерации). Субъект федерации может образовать третий уровень государственной вла-

¹ Марксистский подход к предназначению государственной власти: она служит всеобщему благу или является орудием господства одних над другими.

сти с самостоятельным бюджетом. Местная власть действует в муниципальных образованиях.

Разделение властей необходимо для распределения функций, создания противовесов, избежания односторонности при принятии решений, возможного превышения полномочий. Оно исключает одновременное участие одного и того же лица в органах разных ветвей и уровней власти. При разделении властей ни одному органу власти не принадлежит вся ее полнота.

Основоположники теории разделения властей Дж. Локк (Англия) и Ш. Монтескьё (Франция) исходили из того, что абсолютная власть портит человека и потому необходимо ограничение любой власти. Законодательная власть должна принадлежать народу и аккумулировать его волю, а исполнительная — монарху.

Принцип разделения властей широко распространен в мире, хотя и проявляется в каждой стране по-разному. Так, в Англии с 30-х гг. XIX в. парламент (палата общин) и исполнительная власть функционируют в единстве: парламентское большинство формирует правительство, министры назначаются из числа депутатов и остаются ими в министерской должности.

Разделение властей имеет и оборотную сторону — оно ослабляет единый координирующий центр. В результате управление может приобретать конвульсивный характер, т.е. проблема решается по мере ее появления, а стратегические задачи уходят на второй план; не исключаются ведомственные, территориальные конфликты и внесудебные разбирательства.

Для выполнения своих функций ветви власти образуют *государственные органы*. Система органов государственной власти определяется конституцией и принятыми на ее основе нормативно-правовыми актами. Она включает совокупность высших и местных органов, осуществляющих в присущих им организационно-правовых формах функции единой государственной власти.

Государство наделяет свои органы полномочиями, сущность которых состоит в праве принимать общеобязательные решения. Полномочия находят свое воплощение в компетенции конкретного государственного органа, закрепленной в соответствующем нормативном правовом акте.

Исполнение функций государственным органом обеспечивают государственные служащие и государственные учреждения.

Государственное учреждение — это аппарат, не наделенный властными полномочиями, но выполняющий государственные функции по реализации решений.

Обязательным условием функционирования государства является наличие общественного договора между властью и гражданами, в котором каждая из сторон возлагает на себя обязательства и получает права. Власть, действуя в рамках договора, выполняет управленческие функции, интегрирует интересы человека и государства, контролирует соблюдение законов и правил всеми членами общества, находит оптимальное сочетание прав и обязанностей при приоритете общечеловеческих ценностей, верховенстве закона, обеспечении свободного развития всех, взаимной ответственности власти и личности.

Граждане также выполняют свои обязательства и имеют право корректировать действия власти, используя для этого выборы ее органов и должностных лиц, изменение законодательства, гражданское неповиновение и другие методы.

При активном использовании гражданами прав достигается контроль общества над властью, необходимый для того, чтобы органы управления не уходили от ответственности и работали не на себя, а для людей. При невыполнении одной из сторон своих обязательств возникают конфликты, которые могут угрожать самому существованию власти.

Признаками государства выступают наличие не только определенной территории, на которую распространяется его юрисдикция, но и правовой системы и системы государственного управления. Кроме того, государство утверждает себя формой государственного устройства, государственным языком и символикой (герб, гимн, флаг), легитимностью государственной власти.

Правовая система воплощается в законах и других нормативных актах, являющихся обязательными для государственной власти и граждан. Закон юридически закрепляет порядок, который граждане признают разумным и справедливым. Понятие справедливости неодинаково в разных социальных слоях, тем не менее оно имеет объективную основу, позволяющую поддерживать в обществе социальное равновесие.

Ориентиром государственного строительства служит создание правового государства, где признаются, соблюдаются и защищаются права человека; власть ограничивает себя верховенством права и правовыми нормами, действует в рамках законов; суды независимы и подчиняются только закону; международное право получает приоритет перед национальными правовыми нормами.

Законы провозглашают и защищают политические, социальные, экономические права и свободы граждан. При этом реализация прав одних не должна ущемлять права других. Близкая к власти

социальная группа может использовать право в собственных интересах, сделать его своим инструментом, навязать законы, закрепляющие несправедливое положение вещей.

Государство выполняет свои функции с помощью создаваемой **системы государственного управления**. Другую часть общественно полезных функций общество выполняет самостоятельно в рамках самоорганизации (гражданское общество).

Государственное управление является средством, орудием реализации воли господствующей в обществе власти, выраженной в положениях конституции и других законодательных актах. При этом государство действует через специальные органы и учреждения, отдельно взятых лиц или группы лиц, которые наделяются правом принятия государственных решений. Государственные органы могут быть созданы на принципах коллегиальности (совет министров) и единоначалия (министерства).

Государственное управление базируется на познании объективных закономерностей, обладает прогностическим видением и осуществляет комплексный подход к общественным процессам. Несмотря на естественные взаимосвязи между явлениями и наличие системности общественной жизни, импульсы к развитию может обеспечить лишь государственное управление. Общественная жизнедеятельность весьма многообразна, никакой ее аспект не является второстепенным (производство, наука, мораль и право, духовное и физическое здоровье, социальная сфера и т.д.). Все это сводит государственное управление в целостную, приемлемую для всех или большинства граждан систему, цементируемую единством целеполагания и организации.

Эффективность государственного управления обеспечивается наукой управления. Практика управления должна постоянно сверять свои шаги с новым уровнем научных знаний, подлинной наукой.

Предмет системы государственного управления

Система государственного управления представляет собой научную дисциплину, изучающую организацию государственного управления социально-экономическими процессами в обществе.

Предметом системы государственного управления являются формы и методы воздействия на производственную, социальную и духовную деятельность людей, связанных между собой общностью политической и экономической систем.

Производство — основа человеческой жизни. Оно включает процессы взаимодействия человека с природой (труд) и совокупность возникающих при этом отношений. Человек трудится осознанно, производит и воспроизводит необходимые ему средства существования. Побуждаемые всевозрастающими потребностями, лю-

ди расширяют сферу трудовой деятельности, накапливают опыт, развивают способность к труду, используя более совершенные средства производства.

В процессе трудовой деятельности они вступают в технико-производственные и общественно-производственные отношения. Техничко-производственные отношения определяются технологией и организацией производства. Общественно-производственные отношения устанавливаются в зависимости от воли сообщества в целом, а не каждого участника производства в отдельности. Эта воля может проявляться стихийно, т.е. как результат взаимодействия, перекрещивания сил, случайных актов, или осознанно — путем делегирования участниками производства своих полномочий специальным представителям.

Общественные отношения не исчерпываются отношениями непосредственно в производстве, которые являются самой важной, но все же только одной из их сторон. Они включают использование результатов производства, т.е. отношения в сфере распределения продуктов, обмена ими и в значительной степени в области их потребления. Производство, распределение, обмен и потребление тесно переплетаются между собой и составляют *единый процесс воспроизводства материальных и духовных благ*.

Государственное управление воздействует на все стороны воспроизводства и сферы деятельности. В производственных отношениях оно во главу угла ставит формы собственности, регулируя их таким образом, чтобы все субъекты хозяйствования находились в равных условиях. В сфере отношений распределения не допускается чрезмерная монополизация отдельными лицами или группами лиц решающих средств производства, так как это приводит к поляризации богатства и бедности, подавлению личности.

Удовлетворение общественных потребностей в сферах производства и потребления обуславливает необходимость обобществления национального богатства и функционирования государственных (муниципальных) предприятий, учреждений. Обобществлению (огосударствлению) подвергаются природные, материальные, финансовые ресурсы. При этом под особый контроль государство берет производство и потребление общественных благ¹. Наряду с государственным сектором функционируют частные, корпоративные предприятия. В результате формируется смешанная экономика, характеризующаяся соотношением различных форм хозяйствования и собственности.

¹ К общественным благам относятся такие, которые, будучи потреблены одним человеком или группой, остаются доступными для потребления другими.

Непосредственно государственное управление выражается в практической деятельности по реализации политики государства, обеспечению его интересов. При этом выполняются функции организации, координации, анализа, контроля и др. Достижения информатики и вычислительной техники предоставляют возможность для прогнозирования в национальном и международном масштабах, оперативного реагирования на изменение рыночной конъюнктуры и принятия правильных решений.

Система государственного управления как научная дисциплина опирается на соответствующие закономерности, принципы, правила, методы управления, приемы, способы решения управленческих задач, которые составляют *основу методологии системы государственного управления*.

Объективные законы общественного развития не зависят от сознания и воли людей, действуют независимо от того, сформулированы они наукой или нет. Но объективность не означает их фатальности, а люди не бессильны перед ними. Законы могут проявляться в одних условиях стихийно, а в других — через сознательно организованную деятельность.

Если закон непознан и неясен, то люди ему следуют интуитивно, на ощупь, ценой проб и ошибок. Познанные законы они используют в своих интересах. Следовательно, деятельность определяется не только закономерностью, но и субъективным фактором — сознанием человека, что обуславливает возможность воздействия на его поведение через систему государственного управления. Государство имеет на это право, так как его институты способны полнее познать механизм действия законов, чем отдельная личность, и оно действует на основе конституции.

Если система государственного управления правильно отражает механизм действия законов, то общество продвигается вперед. В случае неадекватного их отражения в практике управления возникают диспропорции, противоречия и конфликты.

В государственном управлении чаще всего принимаются решения относительно использования разнообразных ресурсов. Ресурсы ограничены, а потому действует закон экономии, минимизации затрат, требующий поиска альтернативных путей использования ресурсов в процессе принятия решений, использования ресурса до тех пор, пока стоимость приращения продукции превышает стоимость приращения ресурса. Когда переменными являются два и более ресурса, то определяется наилучшее сочетание всех факторов производства. Применяется закон взаимозаменяемости факторов производства: один фактор может быть заменен другим при сохра-

нении необходимого уровня производства. Выгодно заменить один фактор другим, когда стоимость замещающего фактора меньше, чем затраты на заменяемый фактор.

Из чисто управленческих широко известен закон Паркинсона (выведен на основе анализа динамики количества кораблей, рабочих и служащих в Британском адмиралтействе за 50 лет), констатирующий, что всякая управленческая структура в своем развитии со временем сосредоточивается на самой себе, увеличиваясь вне связи с состоянием объекта управления. Поэтому необходим постоянный контроль за управленческим аппаратом, чтобы противодействовать тенденции его увеличения.

Основными методами познания являются системный анализ, синтез, аналогия, сравнение, наблюдение, эксперимент. В процессе анализа исследуемое явление расчленяется на составные части, что позволяет вскрыть существенное в нем. Синтез соединяет родственные элементы, воссоздает из частей целое, позволяет видеть, в каких формах проявляется существенное.

Система государственного управления первостепенное значение придает социологическому анализу общественных явлений, функционирования социальных систем, поведения людей. Социологические исследования являются необходимым звеном в принятии управленческих решений, так как дают представления о социальной структуре общества, его состоянии в различных измерениях, мотивах к труду.

В социологическом исследовании на основе наблюдений, опросов, анализа документов устанавливаются факты; для обеспечения достоверности они перепроверяются контрольными наблюдениями, сочетанием разных способов сбора информации. При применении выборочного обследования информация должна быть достаточно представительной, чтобы правильно определить тенденции, относящиеся ко всей совокупности. Обработка данных завершается их классификацией, выявлением закономерностей.

В процессе анализа и синтеза широко используются математические и статистические методы. Чем выше уровень обобщения, тем важнее всесторонний учет количественных величин общественных отношений.

В системном исследовании акцент делается на выявлении многообразия связей и отношений, имеющихся внутри объекта и в его взаимоотношениях с внешним окружением, средой. Элементы системы рассматриваются с учетом их места и функций внутри целого.

Свойства объекта как целостной системы определяются свойствами не только отдельных элементов, но и всей его структуры.

Строение и поведение системы характеризуются иерархичностью, многоуровневостью, отдельные уровни системы обуславливают определенные аспекты ее поведения. Любая система может выступать как элемент системы более высокого порядка, а ее элементы — как системы более низкого порядка. Целостное функционирование системы становится результатом взаимодействия всех ее элементов и подсистем разных уровней иерархии.

Иерархическое строение и функционирование систем обуславливает необходимость координации низших уровней системы со стороны ее высшего уровня управления. В то же время деятельность подсистем высшего уровня определяется результатами функционирования всех остальных подсистем.

В государственном управлении общество, его структурные сферы, части, регионы, предприятия рассматриваются в качестве сложной системы с множеством уровней иерархии. Каждый уровень является открытой системой, имеет входные и выходные каналы, взаимодействует с внешней средой.

Иерархически взаимодействующие подсистемы устойчивы к сохранению своих состояний в условиях воздействия внешних факторов, но не обладают способностью к полной самоорганизации, а потому нуждаются в постоянном совершенствовании. Возможности самоорганизации увеличиваются по мере развития кибернетики — науки об общих закономерностях управления.

При изучении конкретных вопросов управления применяется ситуационный подход, проявляющийся в приложении научных выводов к конкретным условиям. При выборе ситуации определяются цель и пути ее достижения, разрабатываются альтернативные комбинации и решения. Для проверки эффективности методов управления предприятиями, отраслями, народно-хозяйственными комплексами и территориями широко применяются эксперименты.

Критерием истины выступает общественная практика, которая определяет верность или ложность теоретических построений, моделей, программ. Постоянное взаимодействие, сочетание теории и практики обеспечивают повышение объективности знаний и продвигают общество вперед.

Объективные законы, составляющие основу методологии системы государственного управления, в практической деятельности реализуются в виде принципов эффективного управления. Среди них:

- единство экономики и политики при приоритете политики, так как она является концентрированным выражением экономики;
- сочетание централизма и самостоятельности регионов и других местных образований, общих и локальных интересов при приоритете интересов более высокого уровня;

- подчинение нижестоящих органов вышестоящим как условие единства системы государственного управления.

Наиболее общим принципом, пригодным для всех народов и во все времена, является честность тех, кто управляет. Честность — не только лучшая политика, но и, как считал третий президент США Т. Джефферсон, единственно достаточное качество для того, чтобы управлять государством. Честное управление означает прежде всего открытость и прозрачность власти. Честность подкрепляется контролем народа за властью, участием народа в управлении. В этом смысле утверждение, что каждая кухарка должна уметь управлять государством, вовсе не бессмысленно и не анекдотично.

В процессе управления реализуются законы и другие нормативные правовые акты создаваемыми для этого органами и учреждениями с использованием соответствующих методов. В управлении непосредственно участвуют звенья исполнительной власти, комиссии палат парламента, судебные органы, государственные корпорации.

Система управления формируется как совокупность множества ее элементов, образующих целостное единство. Условием нормального функционирования данной системы служит равновесие на любом этапе ее развития и уровне иерархии. Без этого утрачивается сама системность.

1.2. Система государственного управления и формы государственного устройства

Критерии выделения форм государственного устройства

Система государственного управления производна от принятой в стране формы государственного устройства.

В настоящее время формы государственного устройства классифицируются по критериям:

- по источнику власти (форма правления) — монархия, народовластие, теократия;
- по типу политической системы (государственно-политическое устройство) — демократия, авторитаризм, тоталитаризм;
- по характеру отношений между центром и составными частями (государственно-территориальное устройство) — конфедерация, федерация, унитарное государство.

Аристотель ввел классификацию форм государственного устройства по критерию принадлежности верховной власти — одному лицу, нескольким (многим) лицам или всем гражданам, соответственно: монархия (царская власть), аристократия, полития. От этих форм могут быть производные: тирания, олигархия, демократия.

Тирания преследует выгоду одного правителя, олигархия — состоятельных людей, демократия — малоимущих.

Монтескьё выделил три образа правления: республика, монархия, деспотия. Монархию он считал богоустановленной властью, а пример деспотии видел, в частности, в правлении Петра I.

В качестве формы правления выделяют также разновидность монархии — империю. Под империей понимается насильственное (путем завоевания или иных силовых способов воздействия), а также договорное объединение государств во главе с монархом.

Источником верховной власти может также стать революционный, вооруженный переворот, который впоследствии приобретает разнообразную политическую окраску.

Государственное устройство даже в пределах одной страны весьма подвижно и проходит везде один и тот же исторический цикл, на протяжении которого прежний порядок сменяется новым в результате эволюции или революции, при этом ему могут предшествовать периоды реакции или реставрации. Революции обычно завершаются периодами реакции, при этом происходит не просто возврат к прежнему, а открывается что-то новое.

Формы правления

Монархия является распространенной формой государственного правления. Монарх олицетворяет суверенитет, целостность страны, соединяет воедино нацию, придает власти легитимность, если даже непосредственно сам не управляет. Он отвечает за государство, ни от кого не зависит, кроме своего внутреннего долга, не представляет никаких партий. При монархе радикальных поворотов не происходит, государственный аппарат работает спокойно и уверенно.

Власть монарху может передаваться различными путями:

- народом на выборах — народная монархия;
- избранными представителями — аристократическая монархия;
- соборно всеми сословиями — самодержавная монархия;
- духовенством — теократическая монархия;
- по наследству — наследственная монархия.

Если одно лицо исполняет функции главы государства, то такое правление приобретает в большей или меньшей степени монархические черты.

Республика характеризуется принадлежностью высшей государственной власти представительному органу, выборностью его назначением или специальной избирательной коллегией. Источником высшей власти, как правило, выступает народное большинство. Выборы являются основным инструментом республиканской власти. Республика служит олицетворением народовластия, соединяет

государственность с самоуправлением народа. Различают парламентскую и президентскую республики.

Парламентская республика предполагает наличие партийного большинства в высшем представительном органе власти, взаимозависимость исполнительной и законодательной власти. Парламент поддерживает правительство, но может выразить ему недоверие; высшая исполнительная власть может распустить парламент. Парламентская система открыта, гибка, маневренна, многопартийна. Большинство государств — парламентские республики.

Недостатком парламентской республики считается чрезмерная коллегиальность, вносящая разногласия в управление.

В *президентской республике* все ветви власти независимы друг от друга. Президентство допускает многопартийность, но неделимо на партии, коалиции. При отсутствии поддержки в парламенте президент управляет посредством указов. Парламент может объявить импичмент потерявшему доверие президенту.

Президентская республика допускает два варианта:

1) роль президента ограничивается чисто представительскими функциями;

2) президент включается в структуру исполнительной власти.

Преимуществами президентской республики являются прямые выборы и раскрепощенность законодателей, не отвечающих за дела правительства. Но президентство тяготеет к авторитаризму и монархизму, есть грани, за которыми президентские полномочия становятся опасными для демократии.

Для нейтрализации негативных сторон президентского правления создаются страховочные механизмы: мажоритарные избирательные округа, гражданский контроль над военными, ротация государственных служащих, верховный суд как арбитр между исполнительной и законодательной властью.

При теократическом правлении реальным главой государства является религиозный лидер. Теократические институты рассматриваются как порождение духа, национального характера и отражают идеалы, ценности, нормы и стандарты поведения, охватывая политическую сферу, право, культуру, этику, религию и отчасти экономику.

Духовный (религиозный) лидер больше, чем глава государства, он — символ и государства и религии. Если выборных государственных лидеров, которые находятся под народным контролем, можно подвергнуть критике, то в отношении духовного лидера этого делать нельзя. Конституция гарантирует ему неограниченную власть: утверждение результатов выборов президента, назначение руководителей силовых ведомств, объявление войны и т.д.

Теократия постепенно превращается в *автократию*, когда религиозный лидер берет в свои руки и политику, формирует ее, а лояльность лидеру становится основным условием успеха.

Например, в Иране за аятоллой последнее слово по всем государственным и религиозным вопросам, он — верховный лидер. Законы ислама превалируют над властью светского правителя (президента Исламской республики Иран). Аятолла представляется потомком пророка Мухаммеда, но избран экспертным советом, который в свою очередь избирается населением.

Формы государственно-политического устройства

Государственно-политическая система складывается в зависимости от исторических традиций, уровня экономического развития, социальных структур общества и других факторов. Она служит важной характеристикой общественной системы в целом и государства в частности, раскрывает состояние с правами и свободами человека и гражданина, легитимность власти, взаимодействие органов власти с неправительственными организациями, структурами гражданского общества, методы обеспечения социальной справедливости и ответственности.

В настоящее время политические режимы принято делить на демократические и недемократические.

Основными критериями *демократической политической системы* выступают соответствующее законодательство, использование выборных технологий для формирования органов власти, число политических партий, наличие оппозиции и др. Базовыми ценностями признаются демократические свободы и социальная справедливость, т.е. рыночное производство и справедливое распределение, при этом средний класс, не владеющий крупными состояниями, является преобладающим в структуре общества.

За точку отсчета демократичности в основном берется опыт европейских стран и США. Он представляется в качестве образца политического устройства демократической направленности. При этом различают варианты демократических систем: социал-демократическую, либерально-демократическую, христианско-демократическую и др.

Основой политической системы западных демократий является наличие сильных, влиятельных партий, которые, становясь правящими, контролируют и парламент, и исполнительную власть. При этом в каждой стране функционируют две и более равносильные партии, каждая из которых может из оппозиционной превратиться в правящую.

Недемократические политические системы выделяют методом от противного: если система не соответствует западным стандартам, то она признается недемократической, нарушающей права человека.

Недемократические системы характеризуют такими чертами, как господство одной идеологии или партии; отсутствие политических свобод; акцент на меры принуждения при решении государственных вопросов; кастовость, сословность социальной структуры общества. К недемократическим системам относят многие их разновидности — от мягкого авторитаризма до тоталитаризма и диктатуры.

В чистом виде как недемократической, так и демократической политической системы не существует, поскольку политическая система находится под воздействием разделяемой большинством членов общества идеологии: консервативной, либеральной, социалистической, анархистской и др.

Демократия как форма государственно-политического устройства базируется на свободе выбора, системе сдержек и противовесов, праве (все, начиная с президента, живут по одним законам). Правилom является делегированная демократия, т.е. управление передается народом его посредникам. Непосредственная демократия встречается редко. Общими элементами являются свободные выборы (голосование), разделение властей, независимый суд, экономические и политические свободы, контроль за исполнительной властью, подчинение меньшинства большинству при сохранении прав меньшинства, цивилизованные отношения власти и оппозиции.

В политологии противопоставляются западная и восточная цивилизации. С Востоком связывают прежде всего подавление личности. Однако демократические и духовные ценности Востока несколько не ущербнее. Конфуцианство признавало достоинство человека и власть народа раньше, чем появились принципы западной демократии. Согласно этому учению, если государство не оправдывает своего назначения, то народ имеет право оказать ему сопротивление и сменить правителя.

Демократия вовсе не гарантирует равенства возможностей и не является универсальным средством решения всех проблем. Даже в ООН есть постоянные и непостоянные члены Совета Безопасности; в МВФ, ВБ, любом акционерном обществе влияние определяется долей в капитале.

Демократия — это определенная процедура, которую можно наполнить разнообразным содержанием. Демократические процедуры во многом виртуальны. Свобода выбора ничего реального конкретному человеку не приносит. Люди порой бессильны влиять на власть даже на выборах (решают все административный ресурс и деньги) и поражаются правовым нигилизмом (явка избирателей у критической черты).

В России реализуется переход от советской демократии к западной. Демократические процедуры сводятся в основном к вы-

борам, бесконечному голосованию, которые мало что меняют в лучшую сторону. Интерес к многопартийности также постепенно угасает, не успев в полной мере раскрыть всех ее преимуществ.

Авторитаризм — это система управления на основе концентрации реальной власти в руках первого лица (лиц), режим личной власти. Исполнительная власть становится единственным субъектом самостоятельной политики, все другие публичные политики превращаются в ее приводные ремни, стремятся быть ближе к лидеру. Партия власти обеспечивает переизбрание лидера сколько угодно раз. Способами его выдвижения могут быть продление срока полномочий, отмена выборов, пропаганда в СМИ и др.

Авторитаризм измеряется количеством указаний, исходящих от руководителя, в общей их величине и проявляет себя в атрибутике демонстрации власти: построение ореола непогрешимости, чинопочитание, восторженные отклики и овации по поводу заурядных высказываний и т.д. Авторитаризм подпитывается, с одной стороны, психологическим настроем людей на приход харизматического лидера, способного разом решить все трудные проблемы (желание «сильной руки»), а с другой — получаемыми лидером неограниченными полномочиями, фактическим его господством над обществом.

Авторитаризму способствуют надпартийность лидера, отсутствие парламентского контроля, власть бюрократии.

Сам по себе авторитаризм ни хорош ни плох; он вырастает из любой формы власти и в том обществе, где люди убеждаются в бессмысленности проводимой демократической политики, где институты власти не могут согласовать интересы, достигнуть компромисса и ждут чуда от энергичного лидера.

Если он действует в интересах всех, а не кучки олигархов, верхушки, «семьи», то такой мягкий авторитарный режим будет приветствоваться народом.

Авторитарная власть способна формулировать высокие и сильные идеи и цели, эффективно проявлять себя в чрезвычайных ситуациях, когда необходимо решать сложные национальные задачи, а элита расколота и сеет в народе разброд. И если удастся сплотить нацию, достигнуть общезначимых целей, то авторитарные правители высоко ценятся народом при жизни и занимают в истории подобающее место.

Авторитаризм проявляется в различных модификациях: модель де Голя, восточная деспотия, просвещенный авторитаризм и др.

В авторитаризме скрываются и некоторые угрозы. Он страдает односторонностью, тяготением к монополизму, однопартийности, нетерпим ко всему, что ограничивает личную власть по закону или

вне закона; сужает правовое поле, сферу деятельности демократических институтов. В странах с непрочными демократическими традициями авторитаризм легко перерастает в диктатуру. Угрозы, однако, не обязательно реализуются. Чаще жесткая форма авторитаризма сменяется более мягкой, как будто новый правитель не желает повторять непопулярные действия своего предшественника.

В конституциях государств предусматриваются гарантии против узурпации власти: альтернативные выборы, ограничение срока полномочий, отрешение от должности и др. Авторитаризм не укореняется там, где сильна парламентская и судебная власть и существует независимое в финансовом отношении местное самоуправление.

В России жесткое партийно-советское руководство вначале сменилось безвластием революционной стихии. Несмотря на неограниченные по существу полномочия главы государства и наличие механизмов авторитарного правления (единоличные указы и др.), власть не укреплялась, а все больше слабела. Беспорядок во власти распространялся на общество. Созрели объективные условия для принятия авторитарных мер. Но, видимо, не было субъективного фактора, т.е. личности соответствующего масштаба. Люди не против подчинения, но готовы подчиниться только тому, кого ценят и уважают за общественно значимые дела. Смена президента создала условия для действия субъективного фактора, что незамедлительно сказалось на наведении порядка во власти.

Политиков разных направлений начала объединять идея созидания, а не разрушения. Теперь Государственная Дума принимает бюджет в полуавтоматическом режиме, дискуссии заканчиваются на так называемом нулевом чтении.

Оппозиция справа и слева усматривает в происходящих переменах сползание к авторитаризму и предостерегает от грозящей опасности, хотя Россия сейчас теряет больше от недостатка, чем от избытка авторитаризма. Роль парламента оказалась приниженной, но в этом вина самого парламента. Если он намерен стать самостоятельным центром власти, то для этого Государственной Думе достаточно один раз решиться на досрочный роспуск, естественно, по принципиальным, государственного значения, соображениям.

Тоталитаризм предполагает полную интеграцию государства и общества, слияние государственных и общественных институтов, при котором государство получает всеобщий контроль над всеми сторонами жизнедеятельности при ограничении роли представительных институтов и оппозиции. Питает тоталитаризм равнодушие, люмпенизация населения, отсутствие у людей опоры независимого существования, например собственности, государственной защиты. Основные проявления заключаются в следующем:

- жесткая централизация власти;
- культ вождя, который вместе с бюрократией контролирует общественную систему;
- политические движения действуют только на поле партии власти;
- мышление граждан трансформируется в соответствии с предначертаниями власти;
- общественное мнение контролируется, стабилизируется и изменяется только с согласия высшей власти;
- подавление всего, что тормозит реализацию идеалов, намеченных планов.

В экономической сфере тоталитаризму свойственна централизация капитала, вертикальная интеграция производства, ограничение самостоятельности регионов. Капитал функционирует через единый финансовый центр, истощая инвестиционные ресурсы регионов.

Однако тоталитаризм редко оформляется в законченную систему, оставаясь политической тенденцией.

Диктатура — власть, не ограниченная законами и опирающаяся непосредственно на насилие. Она зарождается в недрах исполнительной власти, но формируется при массовой осознанной или неосознанной поддержке снизу. Диктатура рядится в разнообразные одежды. В форме грубой военной или полицейской силы она проявляется роспуском парламента, проведением репрессий, чисток. Такая форма является результатом узурпации власти незаконными средствами. Другая форма — перерождение исполнительной власти, полная нейтрализация законодательной и судебной власти, т.е. злоупотребление властью до пределов, ограничиваемых только возможностями диктатуры.

Диктатура может быть личной, коллективной, классовой. Система власти при диктатуре обеспечивает господство отдельному лицу, группе лиц или социальному слою (классу).

Хотя диктатура есть власть персон, а не закона, возможна и диктатура в рамках закона. В условиях диктатуры можно принять любой закон в зависимости от того, чьи интересы она выражает. Поэтому диктатура закона может быть и благом, и злом. Но диктатура мирится только с такими законами, которые ей не противостоят. Она легко уживается с рыночными отношениями.

Западные публицисты любят подчеркивать восточноазиатское происхождение диктатур. Однако еще в Древнем Риме при Августе Октавии функционировал принципат: были все демократические институты, но властью распоряжался один император. Петровские реформы, позаимствованные на Западе, исказили русскую соборность и

открыли путь для абсолютизма. Таким образом, у него европейские корни. На них вырос фашизм в Германии, Италии в 20—40-е гг. XX в.

В России серьезные перемены происходят при обязательном использовании жестких мер, которые олицетворяют правители авторитарного стиля управления. При этом страна чтит своих героев, прощая им многое. Это объясняется тем, что великие личности были государственниками, все делали для усиления могущества страны, а люди шли за ними, жертвуя не только комфортом, но и жизнью. Так, деяния Ивана Грозного по расширению границ поднимают его на недосягаемую высоту, а приписываемые ему зверства мало кого волнуют. Заслуги Сталина как организатора победы над фашизмом в 1945 г. возвышают его несмотря на репрессии 1937 г.

Социализм строился с помощью диктатуры пролетариата, орудием которой выступала правящая партия. Государственное управление в СССР теперь оценивается как авторитарное и тоталитарное. Но это было узаконенное, коллективное снизу доверху руководство. В подготовке нормативных актов принимали участие десятки организаций и учреждений, сотни специалистов и ученых, все дискуссии проводились до, а не после представления проекта в законодательный орган. При тщательной подготовке, с учетом того, что решения отвечали интересам страны и оценивались депутатами из рабочих и крестьян, оснований для голосования «против» не было. Документ как результат коллективного творчества и подписывался соответственно — от имени парламента, правительства, партийного комитета. Высшие руководители страны не подписывали документы, указы, как современные монархи и президенты, от своего имени.

Олигархия представляет собой политическую систему, при которой реальная власть принадлежит узкой группе лиц (миллиардеры, военные и др.). В ее основе сращивание крупного капитала и чиновничества на базе личных уний, участия чиновников высшего ранга в органах управления частными компаниями, земельческого рода и других способов. Политика персонифицируется, что позволяет олигархам получать бюджетные средства и льготы, повышать вместе с чиновниками свой уровень жизни за счет остальных членов общества.

Формы государственно-территориального устройства

Унитарное государство представляет собой единое государственное образование, состоящее из административно-территориальных единиц. Административно-территориальные единицы имеют хозяйственную, социально-культурную самостоятельность, но не обладают политической самостоятельностью. Ими управляют центральные органы власти в меру своей компетенции. На территории унитарного государства действуют общее законодательство, одно гражданство, единая денежная, кредитная и налоговая система.

Взимание налогов, как правило, одноканальное: платежи поступают в центр, а потом распределяются по регионам.

Характерными чертами унитарного устройства являются:

• сильная президентская власть с правом назначения и смещения губернаторов или других местных руководителей;

- однопалатный парламент;
- единый уровень государственной власти;
- централизация исполнительной власти;
- равное правовое положение всех граждан.

Для сдерживания централизации внутри государственной власти могут образовываться автономии.

В зависимости от степени автономии административно-территориальных единиц унитарное государство может быть централизованным, децентрализованным и смешанным. При централизованном управлении во главе местных органов стоят назначаемые из центра чиновники. В децентрализованном государстве местные органы власти избираются населением и обладают относительно высокой степенью самостоятельности.

Число ступеней административно-территориального деления зависит от численности населения, размеров территории. Но эта зависимость не жесткая. Так, в Великобритании три уровня территориального деления, а во Франции — четыре.

Унитарное устройство государства оказывается востребованным в качестве защитной меры от распада и других угроз стране; оно также чаще имеет место в странах с неустойчивыми демократическими традициями. В развитых странах Европы преобладание унитарных государств обусловлено размерами территорий, историческими и другими специфическими условиями (Швеция, Финляндия, Италия, Турция и др.).

Федерацией является добровольное объединение нескольких самостоятельных государственных образований в одно государство. В новом государстве его участники становятся субъектами федерации. В свою очередь, субъекты федерации состоят из административно-территориальных единиц. Субъекты федерации имеют не только хозяйственную, но в определенной степени и политическую самостоятельность.

Федерация может быть *договорной* (в основе — договор, подписываемый субъектами федерации) и *конституционной* (закрепляется положениями единой конституции). Она также может формироваться по территориальному или национальному принципу. *Территориальная федерация* образуется с учетом географических, экономических и иных территориальных факторов, исторических тради-

ций (примеры: США — 50 штатов, ФРГ — 16 земель). *Национальная федерация* создается в многонациональном государстве. Выделяют также *симметричную* федерацию (члены федерации имеют одинаковый правовой статус) и *асимметричную*, для которой характерно неравенство правового положения субъектов.

Характерные черты федерации:

- двухуровневая система органов государственной власти;
- компетенция федерации и ее субъектов устанавливается конституцией или федеративным договором;
- верховенство федеральных законов;
- двухпалатное построение парламента;
- двухканальная система налогов;
- отсутствие права выхода из федерации.

Верховная законодательная, исполнительная и судебная власть принадлежит федеральным органам. Они же выступают на международной арене от имени федерации. Вооруженные силы едины.

Субъекты федерации образуют свои органы представительной, исполнительной и судебной власти, принимают конституции, уставы, постановления и другие акты. Но они не являются государствами, не имеют прямого представительства в международных организациях.

Главным вопросом любой федерации является разграничение компетенции между центром и субъектами федерации. Одни полномочия переходят исключительно центру, другие находятся в совместном ведении; применяется также взаимное делегирование полномочий.

Федерациями согласно конституциям являются Австралия, Австрия, Аргентина, Бразилия, Германия, Индия, Россия, США, Канада, Мексика, Венесуэла и др.

Выбор в пользу федерализма или унитаризма никак не затрагивает местное самоуправление. Местный уровень власти одинаково необходим при любой форме государственного устройства. Он фактически и присутствует везде независимо от наличия среднего уровня, кроме государств с одним уровнем власти (карликовые Андорра, Сан-Марино и др.).

Конфедерация — это союз государств, образованный для обеспечения их общих интересов. Определенные полномочия делегируются центру, а по другим приоритет полностью остается за государствами. Союз между государствами может заключаться на срок или быть бессрочным. Участники союза полностью самостоятельны, ограничение суверенитета касается только предметов добровольного объединения. Основными признаками конфедерации являются:

- отсутствие общих законодательных, исполнительных и судебных органов власти;