

Н. С. ШАШИНА,  
В. В. ХОДЫРЕВ

# СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ



САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ  
УПРАВЛЕНИЯ И ЭКОНОМИКИ

**Н. С. Шашина, В. В. Ходырев**

**СИСТЕМА  
ГОСУДАРСТВЕННОГО  
И МУНИЦИПАЛЬНОГО  
УПРАВЛЕНИЯ**

*Учебно-методическое пособие*

Санкт-Петербург  
2012

УДК 351/354 (075.4)  
ББК 67 041  
Ш 32

*Рецензент:*  
доктор экономических наук, профессор СПбГПУ  
**А. С. Соколицын**

**Шашина Н. С., Ходырев В. В.**

Ш 32 Система государственного и муниципального управления: учебно-методическое пособие. — СПб.: Издательство Санкт-Петербургского университета управления и экономики, 2012. — 222 с.: ил.  
ISBN 978-5-94047-317-6

В учебно-методическом пособии представлены основы системы государственного и муниципального управления. Пособие состоит из двух частей, поскольку дисциплина читается на протяжении двух семестров. Первая часть раскрывает общие вопросы изучения государственного и муниципального управления; вторая часть — организацию государственного и муниципального управления в России. Разделы пособия содержат изложение тем, вопросы для самопроверки, список использованной и рекомендуемой литературы.

Издание предназначено для подготовки и дополнительного профессионального образования кадров по специальности 080504.65 «Государственное и муниципальное управление» и по направлению магистратуры 521502 «Государственное управление и местное самоуправление». Пособие рекомендуется преподавателям вузов, консультантам учебных и научных центров, работающих в сфере государственного и муниципального управления, а также практическим работникам для использования в профессиональной деятельности.

УДК 351/354 (075.4)  
ББК 67 041

© Н. С. Шашина,  
В. В. Ходырев, 2012  
© СПбУУиЭ, 2012

ISBN 978-5-94047-317-6

## Раздел А

# ОСНОВЫ ТЕОРИИ ОРГАНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

## 1. Исторические аспекты теории государства и государственного управления

### 1.1. Основные теории происхождения государства

**Теологическая (божественная) теория происхождения** государства и права — наиболее ранняя теория, возникшая из первоначальных религиозно-мифологических представлений о происхождении мира. Поскольку мир сотворил Бог, то и государство и право имеют божественное происхождение. Наиболее известным представителем этого учения является ученый-богослов Фома Аквинский (1225–1274).

**Патриархальная теория государства**, выдвинутая еще Аристотелем, видит в государстве разросшуюся семью, также опекающую своих подданных, как отец — своих детей. Государственная власть, в соответствии с патриархальной теорией, является как бы продолжателем отцовской власти, т. е. власть монарха, государя для народа — это как власть отца в семье.

**Договорная теория**, или теория договорного происхождения государства и права, возникшая в Древней Греции (софисты, Эпикур, Гиппий — V–IV вв. до н. э.), была возрождена и переосмыслена в период кризиса феодализма в интересах формирувавшегося в то время класса буржуазии. Ее представители (Дж. Лильберн, Т. Гоббс, Дж. Локк, Ж.-Ж. Руссо, Ш. Монтескье, А. Н. Радищев и др.) рассматривали государство и право как продукт человеческого разума, а не божественной воли. Люди, выйдя из «естественного» (догосударственного) состояния, объединялись в государство на определенных условиях, огово-

ренных в заключенном ими добровольно и по взаимному согласию общественном договоре. Важнейшими из этих условий признавались охрана государством частной собственности и обеспечение безопасности заключивших договор индивидов. Если правители нарушают заключенный между ними и гражданами договор, то они могут быть лишены власти.

**Органическая теория** представляет государство как некое подобие человеческого организма. Древнегреческий мыслитель Платон, например, сравнивал структуру и функции государства со способностью и сторонами человеческой души. Аристотель считал, что государство во многих отношениях напоминает живой человеческий организм, и на этом основании отрицал возможность существования человека вне государства. Как руки и ноги, отнятые от человеческого тела, не могут самостоятельно функционировать, так и человек не может существовать без государства. Крупнейший представитель этой теории Г. Спенсер утверждал, что государство является общественным организмом, состоящим из отдельных людей, подобно тому, как живой организм состоит из клеток. Государство и право есть продукт органической эволюции. Как в природе выживают наиболее приспособленные, так и в обществе в процессе войн и завоеваний происходит естественный отбор наиболее приспособленных государств, функционирующих в соответствии с законом органической эволюции

**Теория насилия.** Наиболее характерные черты теории насилия изложены в работах Е. Дюринга, Л. Гумпловича, К. Каутского и др. В соответствии с этой теорией государство есть результат насилия, вражды, завоевания одних племен другими, насилие превращается в первооснову государства и права. Победенное племя превращается в рабов, а победитель — в господствующий класс, появляется частная собственность, победители создают принудительный аппарат для управления побежденными, который превращается в государство.

**Психологическая** теория сводит основные причины возникновения государства и права к тем или иным свойствам психики людей, к биопсихическим инстинктам и т. д. Суть данной

теории состоит в утверждении психологической потребности человека жить в рамках организованного общества. Психике индивида якобы изначально присуща потребность к повинности, подчинению «выдающимся личностям».

**Расовая теория** появилась в эпоху рабовладения в целях оправдания существующего строя и его основы — деления населения в силу прирожденных качеств на две породы людей — рабовладельцев и рабов. Расовая теория исходит из тезиса о делении людей на высшую и низшую расы. Первые призваны господствовать в обществе и государстве, вторые — недочеловеки — слепо повинуются первым. Основоположник расовой теории француз Ж. Гобино (1816–1882) объявлял арийцев высшей расой, приданной господствовать над низшими, к которым относились евреи и др. Расовая теория считала важнейшим средством решения всех государственно-правовых, общественных и международных проблем войну, которая, по мнению другого представителя этой теории, немецкого философа Ф. Ницше, являлась жизненной необходимостью для государства.

**Материалистическая (марксистская) теория** исходит из того, что государство возникло, прежде всего, в силу экономических причин: общественного разделения труда, появления частной собственности, а затем раскола общества на классы с противоположными экономическими интересами. На смену родоплеменной организации приходит государство, а на смену родовым обычаям — право. Как объективный результат этих процессов возникает государство, которое специальными средствами подавления и органами, постоянно занимающимися управлением, сдерживает противоборство классов, обеспечивая преимущественно интересы экономически господствующего класса. Поскольку государство возникло в результате деления общества на классы, то делался вывод о том, что государство есть исторически приходящее, временное явление — оно возникло вместе с возникновением классов и тж. неизбежно должно отмереть вместе с исчезновением классов.

## **1.2. Факторы, причины и пути возникновения государств**

**Факторы**, влияющие на возникновение государства: общественное разделение труда и выделение управленческого труда; возникновение частной собственности; завоевание одних народов другими; демографические факторы; психологические факторы; географические факторы; экологические факторы; внешние факторы (угроза войн).

### **Причины возникновения:**

1. Экономические: переход от собирательства к производящей экономике; три крупных общественных разделения труда: появление скотоводства, отделение ремесел и купцов; рост производительности труда, появление излишков; появление частной собственности.

2. Социальные: разложение рода, появление семьи; появление антагонизма; раскол общества на классы.

3. Организационные: необходимость совершенствования управления обществом, связанная с его усложнением (развитие производства, разделение труда); необходимость организации крупных общественных работ, объединение в этих целях больших масс людей; необходимость подавления сопротивления эксплуатируемых, появление бедных и богатых; необходимость поддержания в обществе порядка, обеспечивающего социальную устойчивость общества; ведение оборонительных и захватнических войн.

Кроме теорий происхождения государства существует еще такое понятие как азиатский и европейский пути его возникновения.

### **Восточный (азиатский) путь возникновения государства.**

Научные поиски в области археологии, этнической и политической антропологии, проведенные в XX столетии, свидетельствуют о том, что первые признаки государственности появились не в Европе, а на Азиатском континенте (нынешний Ирак, Китай и т. д.). Первые государства возникли около 5 тыс. лет назад в долинах крупных рек: Нила, Тигра и Евфрата, Инда и Ганга, Янцзы и др., т. е. в зонах поливного земледелия. В этих климатических зонах для успешного земледелия необходимо

было создание больших ирригационных сооружений (каналов, дамб, водоподъемников и т. п.) для искусственного орошения. Объем и сложность работ по созданию таких сооружений были велики и существенно превышали возможности отдельно взятых родоплеменных образований. Последнее и предопределило необходимость их объединения под единым началом. Вместе с тем все это обусловило сохранение сельскохозяйственных общин и соответственно общественной формы собственности на основное средство производства — землю. Поскольку, как и прежде, все произведенное обобществляется, а затем перераспределяется, и это перераспределение осуществляется вождями и старейшинами (к которым позднее присоединяются служители культа), то именно в их руках оседает и скапливается общественное достояние. Возникают родоплеменная знать и такое социальное явление, как «власть-собственность», доля родоплеменной знати при распределении общественного продукта увеличивается. Управлять становится выгодным. Вместе с зависимостью населения от вождей и старейшин «по должности» появляется и экономическая зависимость, а «выборность» этих лиц становится все более формальной. Это приводит к дальнейшему закреплению должностей за определенными лицами, а потом к появлению наследования должностей. Постепенно родоплеменная знать превращается в обособленную социальную группу (класс, сословие, касту), осуществляющую управление, которая все более отделяется от остальных членов общества, приобретает собственные, не совпадающие с обществом интересы. На основе отправления какой-либо общественной функции, общественной должности возникает политическое господство родоплеменной знати. В той мере, в какой удавалось, общинное «чиновничество» постепенно превращалось в привилегированную замкнутую социальную прослойку — важнейший элемент складывающегося аппарата государственной власти. Следовательно, одной из главных предпосылок как государствообразования, так и образования классов «по восточному типу» было использование властвующими слоями и группами сложившегося аппарата управления, контроля над экономическими, политическими и военными функциями. На Востоке



узурпировались не сами средства производства, а управление ими. Государственный аппарат возник из аппарата управления родоплеменными объединениями. Можно определить главные характеристики азиатского (восточного) пути: возникновение из родоплеменной знати (трансформация знати). Вождь, старейшины становятся непосредственно государством, когда появляются силовые структуры, естественные пути возникновения; экономическая основа — общественная и государственная собственность; политическое господство основывается не на богатстве, а на занимаемой должности; чиновничий аппарат складывается до появления частной собственности, резервные фонды с продуктами требовали следящих за ними чиновников.

**Западный путь возникновения государства.** В отличие от восточного пути, имевшего универсальный характер, западный путь был явлением своего рода уникальным, скорее, исключением из общего правила. Именно западное общество, европейские государства в короткий исторический срок обогнали значительно раньше возникшие восточные и в решающей степени определили весь ход человеческого прогресса. Основным фактором образования государства на территории Европы было классовое разделение общества. На стадии протогосударства, формой которого была «военная демократия» происходило интенсивное формирование частной собственности на землю, а также на другие средства производства: скот, рабов. Для европейского пути характерно следующее: государство возникло до появления классов; насильственный путь перехода власти от родовой знати к богатой аристократии; основой государства является частная собственность; классовая дифференциации по занимаемому отношению к собственности; определение политическое господство через богатство; административная структура складывается после появления частной собственности; государство отделяется от общества, возвышается над ним, возникает противоречивая политическая структура;

**1.3. Теории государств.** Существующие теории государства условно можно разделить на четыре группы: **о сущности государства, о его целях и задачах, о средствах и методах**

**его деятельности, о путях и перспективах его дальнейшего развития.**

*Среди теорий, относящихся к сущности государства, можно выделить следующие. Теория элит* сформировалась в начале XX в. (работы В. Парето, Г. Моски) и получила развитие в середине века (Х. Лассуэл, Д. Сартори, Т. Дай и др.). Смысл этой теории в том, что народные массы не способны управлять государством и это осуществляется верхушкой общества — его элитой. Элиты формируются по различным признакам (происхождение, образование, опыт, способности и проч.), при этом они могут пополняться за счет наиболее способных представителей масс. Современные сторонники этой теории считают, что существует несколько элит, между которыми идет борьба за власть, причем народ контролирует их деятельность, используя избирательное право. Отмечая негативные стороны этой теории (отстранение населения от власти, отрицание ее классового характера и т. п.), следует отметить и следующее. Реализация власти практически всегда осуществляется через весьма ограниченный круг людей: депутатов, работников государственного аппарата и проч. Важно, чтобы эти лица реально выражали интересы народа, различных социальных слоев и групп. А для того чтобы это обеспечить, необходимо сознавать элитарный характер народных избранников и представителей, обеспечить действенный контроль их работы.

**Технократическая теория.** Эта теория возникла в 20-х годах нашего столетия и получила значительное распространение в 1960–70-х гг. По сути дела, это современная интерпретация теории элит. По мнению представителей технократической теории, управлять обществом должны (и часто действительно управляют) специалисты — управленцы, менеджеры. Именно они способны определить действительные потребности общества, оптимальные пути его развития, необходимые средства. В результате управление становится научным и обеспечивает прогрессивное развитие общества. Идеи этой концепции активно используются в других теориях, относящихся как к сущности государства, так и к другим его сторонам.

**Теория плюралистической демократии.** Эта теория появилась также в XX в. Смысл теории в том, что в современном обществе классы, по сути, перестали существовать, власть, таким образом, утратила классовый характер. Общество представляет собой совокупность социальных объединений людей (страт), образующихся по различным признакам: возраст, профессия, место жительства, круг интересов и проч. Таким образом, существуют страты стариков и юношей, спортсменов и любителей пива и т. п. Каждый человек входит во многие страты. На их основе создаются различные политические и общественные организации, оказывающие давление на органы государства и направляющие тем самым государственную политику. Таким образом, любой человек, каждое объединение обладают «частицей» государственной власти, участвуют в управлении государством, а государство становится выразителем всеобщей воли, интересов всего общества. Положительная сторона этой теории заключается в ее действительно демократическом характере, обосновании участия всех граждан в делах государственного управления.

**Теории, рассматривающие вопрос о целях государств.**  
**Теория «государства ночного сторожа».** В исторический период перехода от абсолютных монархий к буржуазным республикам, период формирования буржуазного предпринимательства основная задача состояла в том, чтобы освободиться от всех форм внеэкономического принуждения феодального государства для реализации собственного интереса. Буржуазия стремилась к достижению максимальной свободы от вмешательства государства в свои дела. Эта позиция нашла свое законченное выражение в знаменитой формуле *laissez-faire*, т. е. принципе свободной конкуренции, послужившей краеугольным камнем рыночной экономики и так называемого свободно-предпринимательского капитализма. Политическим выражением этого периода стала так называемая теория государства — «ночного сторожа» или «минимального государства», сформулированная представителями классического либерализма, которые усматривали главную задачу государства в обеспечении порядка в стране при минимальном вмешательстве в частную жизнь гражд-

дан. Экономика наряду с широким комплексом институтов, отношений, ценностей гражданского общества рассматривалась как сфера, куда государство не должно вмешиваться. Не смотря на общеизвестность этой теории мы можем утверждать, что на практике в полном объеме она никогда не реализовывалась.

**Теория «государства всеобщего благоденствия».** Она возникла после Второй мировой войны и явилась антиподом ранее существовавшей концепции о том, что государство не должно вмешиваться в общественную жизнь, за исключением случаев правонарушений (теория «государства ночного сторожа»). Суть теории состоит в том, что государство стало надклассовым, выражает интересы всех слоев населения, обеспечивает благоденствие всех. Базой теории послужили несомненные успехи развитых стран в обеспечении высокого уровня жизни населения, в осуществлении крупных государственных программ в социальной, культурной и иных сферах. Теория подчеркивает ценность каждой человеческой личности, ставит ее интересы в основу деятельности государства. Положительная сторона теории заключается в том, что она обосновывает приоритет общечеловеческих ценностей, интересы и права человека. Ее недостаток — умалчивание того факта, что «всеобщее благоденствие» нередко достигается посредством перенесения центра эксплуатации на полуколониальные и развивающиеся страны, где уровень жизни населения исключительно низок, значительная его часть живет ниже уровня нищеты, голодает.

**Теория правового государства** освещает вопросы как целей государственной деятельности (добиться господства права во всех сферах социальной жизни), так и средств, способов функционирования государства. Вся его деятельность должна осуществляться в правовых целях, на основе права и правовыми средствами. Позитивная сторона этой теории в том, что она направлена на демократизацию общества, исключение произвола и беззакония в работе всех государственных органов. Недостаток в том, что она позволяет вуалировать несоответствие ряда социальных ценностей праву.

**К теориям о средствах государственной деятельности** следует отнести теорию «технократического государства». Ее

основой являются успехи многих стран в освоении и использовании технических средств, в том числе радиоэлектроники. Считается, что дальнейшее развитие техники позволит по-новому решать многие вопросы государственного управления: например, можно будет проводить опросы граждан и даже голосование (референдум) с использованием радиотелевизионной техники, компьютеры дадут возможность принимать независимые от воли отдельных лиц и поэтому справедливые и оптимальные решения и т. п.

*Из теорий, прогнозирующих дальнейшее развитие государства*, отметим **теорию конвергенции**, которая появилась в 1950–60-х гг. XX в. Теория конвергенции рассматривала взаимное влияние государств двух систем: западных — США, Англия и других с Советским Союзом и другими странами социалистического лагеря. Делался вывод о том, что происходит «обмен» между этими государствами, причем каждая группа заимствует лучшее. В результате происходит сближение государств по их сущности, организации, формам деятельности и проч. Это должно привести к тому, что через какое-то время различия утратятся и возникнет «постиндустриальное государство» единого типа, которое будет государством «всеобщего благоденствия». Определенные положения этой теории находят несомненное подтверждение в современный период.

Особое место среди указанных теорий занимает **историко-материалистическая концепция государства**, которая рассматривает все аспекты его существования и развития. В основе этой теории лежат идеи исторического материализма и классовый подход. Государство рассматривается как орудие власти экономически господствующего класса. Его особенности определяются, прежде всего, экономикой общества на определенной стадии его исторического развития. Цель — построение социалистического, а затем и коммунистического общества, а конечная судьба государства — его отмирание по мере построения коммунистического общества.

**1.4. Этапы эволюции на государственное управление.** Теоретический и эмпирический материал, касающийся иссле-

дований сферы государственного управления, можно сгруппировать в несколько хронологических блоков, положив в основу градации эволюцию взглядов на государство как политический институт и его роль в жизни общества.

**Первый блок** включает в себя довольно длительный период времени — с древних времен до начала XVII в., когда государственной администрации как урегулированного правом института власти не существовало. 1. Древнекитайские философы — Мэн-цзы (ок. 372–289 до н. э.). 2. Древнеиндийские философы. 3. Древнегреческие мыслители — Аристотель (382–322 до н. э.), Платон (ок. 428–348 до н. э.), Полибий (ок. 200 — ок. 120 до н. э.). 4. Раннее Средневековье — Св. Августин (354–430), философ и теолог Ф. Аквинский (1225–1274), итальянский мыслитель М. Падунский (между 1275 и 1280 — ок. 1343). 5. Древняя Русь — игумен Иосиф Волоцкий (1439–1515), митрополит Илларион (XI в.). 6. Позднее Средневековье — итальянский мыслитель Н. Макиавели (1469–1527), французский мыслитель, теоретик естественного права Ж. Боден (1530–1569), английский философ Т. Гоббс (1558–1679). *Субъектно-объектные отношения в системе государственного управления выстраиваются на основе обычаев, традиций и ритуалов.* Собственно государственно-управленческая деятельность сводится к сбору налогов, поддержанию правопорядка, благоустройству городов, нивелированию конфликтов между социальными группами и т. п. Активно развивается идея о всеобщей пользе и роли в ней государственно-управленческой деятельности. Формируется представление о государстве как о юридическом институте, который осуществляет управленческие и регулятивно-охранительные функции.

**Второй блок** охватывает период с XVII до середины XIX в. и связан с формированием института государственной администрации и полицейского (административного) права.

1. *Полецистика* — Франция: писатель Н. де Ламар (1639–1728); Германия: профессор Г. Юсти (1720–1771; писатель, юрист И. Зоннефельс (1732–1817); Россия: ученый-энциклопедист Ю. Крижанич (ок. 1618–1683); экономист и публицист И. Т. Посошков (1652–1726); юрист П. Н. Гуляев, автор круп-

нейшей работы по полицейскому праву «Права и обязанности градской и земской полиции (1824 г.); профессор, философ Н. Ф. Рождественский (1802–1872); юрист, профессор И. В. Платонов (1805–1890); самый поздний представитель полицеистики, юрист, профессор И. Е. Андреевский (1831–1891). Происходит непосредственное формирование института государственной администрации и полицейского (административного) права. Государственная власть концентрируется на решении вопросов внутренней безопасности. Во многих европейских странах, в России практикуются своды правил поведения, что приводит к формированию полицейского законодательства. В основу государственного строительства закладывается принцип патернализма (*лат. pater* — отец) — мировоззрение и политика абсолютизации роли государственной власти в жизни общества, оправдание ее тотального контроля над обществом, поглощение государством общества и личности. Управление обществом называлось благочинием и благоустройством. В России практика административного управления не нашла теоретического обобщения. В университетах создавались кафедры законов благоустройства и благочиния, где преподавались законы о народонаселении, народном продовольствии, благоустройстве в городах и поселениях и пр.

2. *Камералистика* — цикл административных и экономических дисциплин, преподававшихся в европейских университетах XVII–XVIII в., со второй половины XIX в — Россия: государственный деятель М. М. Сперанский (1772–1839); Франция: ученый, автор «Принципов государственного управления» (1812) Ч.-Ж. Боннен; ученый, автор «Очерков об администрации» А. Ф. Вивьен. Название связано с камеральными учреждениями, создававшимися в средневековой Европе князьями, королями, имевшими большое собственное хозяйство, в целях подготовки компетентных управляющих. Камералистика ограничивалась описанием явления административного управления. В ее русле были сформулированы новые подходы к осуществлению государственно-административного управления. Принцип камерализма предполагал: функциональность в управлении учреждений; специализацию учреждений государ-

ственной администрации и канцелярского труда в какой-либо одной определенной сфере государственного управления; регламентацию обязанностей чиновников; унификацию штатов и жалования чиновников. Идеи Сперанского в отношении построения системы государственного управления в России отражены во «Введении к уложению государственных законов» (1809); эти принципы — элементарная законность, выборность части чиновников и их ответственность, новые выборные начала организации суда и контроля, разделения законодательной, исполнительной и судебной власти при допущении выборных представителей к законосовещательной деятельности. «Очерки об администрации» Ф. Вивьена (1845) — первая серьезная работа в области науки государственного управления. В развитии его идей во Франции были созданы специализированные министерства, разработаны законы о государственных служащих и процедуры их набора.

**Третий блок представлен временным периодом со второй половины XIX в. до первых десятилетий XX в. и характеризуется дифференциацией гуманитарных и социальных наук, развитием собственно теории государственного управления.**

1. *Австрийская школа* — Лоренц фон Штейн (1815–1890). Период характеризуется дифференциацией гуманитарных и социальных наук, развитием собственно теории государственного управления, основоположником которой считают австрийского ученого Лоренца фон Штейна, опубликовавшего в период с 1866 по 1884 г. восемь томов «Теории государственного управления». В основу положена идея внутреннего управления, выделено пять сфер государственного управления или государственной политики — внешние отношения, войска, государственное хозяйство, правосудие, внутренние дела. Ведущая роль по реализации целей государственного управления отведена исполнительной ветви власти при четком определении вопросов ее ведения. Полиция — механизм принуждения, часть исполнительной власти.

2. *Немецкая школа* — социолог, историк, экономист Макс Февебер (1864–1920). Государство рассматривается как отношение господства одних людей над другими, опирающееся на ле-



гитимное насилие как средство. Разработаны теории власти и бюрократии. В основу идеального государственного управления положены принципы бюрократической иерархии. Четко разделены политическое руководство и административное управление.

3. *Английская школа* — социолог, историк, экономист Дж. Коул (1889–1959), Э. Баркер, Ч. Маннинг, Г. Файнер. Изучение системы государственного управления в Великобритании началось в конце XIX в. в Лондонской школе экономики и политических наук и продолжилось в Оксфордском, Кембриджском, Манчестерском и др. университетах. Основные направления — изучение политических институтов, института государственной службы, английского конституционного и административного права.

4. *Французская школа* — историк права и государствовед, профессор А. Эмен, юрист, идеолог «синдикалистского» государства Леон Дюги (1859–1928), А. Мишель, М. Ориу. Выявлены и проанализированы основные принципы государственного управления во Франции. Заложены основы конституционного подхода к проблемам государственного управления. Система государственного управления изучалась не как самостоятельное явление, а как средство выявления принципов и форм организации деятельности государственно-политических институтов.

5. *Американская школа* — доктор политических наук, основоположник американской государственно-административной науки, 28-й президент США В. Вильсон (1856–1924), американский исследователь Ф. Дж. Гудню. Разработана модель административной эффективности, разграничены функции политической власти и административного управления, предложено использовать в государственном управлении методы менеджмента. Значительное финансирование науки позволило США создать в ведущих университетах школы государственного управления, которыми решались задачи подготовки государственных служащих, повышение квалификации государственных служащих; проведение научных исследований в сфере государственного управления.

6. *Русская школа* — историк, академик С. М. Соловьев (1820–1879), историк, участник подготовки крестьянской реформы 1861 г. К. Д. Кавелин (1818–1885); историк, философ Б. Н. Чичерин (1828–1904); историк, академик В. О. Ключевский (1841–1911); историк, политический деятель П. Н. Милюков (1859–1943); экономист, философ А. А. Богданов (1873–1928). В России в этот период развивается государственная школа, основной проблемой исследования выступает соотношение общества и государства в русской истории на различных этапах. Наука развивается в русле юридической науки и истории. Обоснована концепция закрепощения и раскрепощения сословий государством, т. е. в условиях господства натурального хозяйства, слабого развития обмена и товарно-денежных отношений обеспечение мобилизации материальных и людских ресурсов могло производиться только за счет раскладки государством повинностей по сословиям.

**Четвертый блок — 20–50-е годы XX в., когда развитие концептов теории государственного управления было связано с развитием теории организации.**

1. *Классическая школа* — основоположник организационной науки А. Файоль (1841–1925), Л. Урвик, Л. Уайт, Д. Муни. Дальнейшее развитие концептов теории государственного управления связано с развитием теории организации. Сложилось представление, что система государственного управления — это регламентированная иерархическая организация линейно-функционального типа с четким определением функций каждой должностной категории.

2. *Школа научного менеджмента*. Идеи научного менеджмента применялись при анализе трудовых процессов в системе государственного управления, классификации должностей государственной службы. Широкого распространения и значимых результатов не получила.

3. *Школа «человеческих отношений»*, или неоклассическая школа — американский психолог А. Маслоу (1908–1970), М. Фоллет, Э. Мэйо, У. Мэрфи. Возникла как реакция на недостатки классического подхода. Человеческий фактор рассматривается как основной элемент эффективной организации си-

стемы управления. Важный фактор оптимизации системы государственного управления, повышения производительности труда работников этой системы — улучшения психологического климата в коллективе и усиление мотивации к максимизации трудовых усилий.

4. *Советская школа* — ученый, автор трудов по рациональной организации труда А. К. Гастев (1882–1938), историк, государственный деятель П. М. Керженцев (1881–1940). Советский период характеризуется перестройкой государственного аппарата, исходя из теории научной организации труда и управления (НОТ). Создан ряд научно-исследовательских центров — институты труда, научной организации труда, техники управления, лаборатории по изучению труда и пр. В 1920-х гг. для координации работы по НОТ создан Совет научной организации труда. Исследования прерваны в середине 1930-х гг.

**Пятый блок — вторая половина XX — начало XXI в., для которого характерно убеждение, что государственное управление должно стать самостоятельной научной дисциплиной, имеющей комплексный характер.** Этот период характеризуется разработкой бихевиористского, системного и структурно-функционального анализа и переложение их на отрасли социального и гуманитарного знания, в том числе и на теорию государственного управления. В рамках структурно-функционального подхода государственное управление — единая сложно структурированная система, каждый элемент которой выполняет определенные функции. Бихевиористский подход в сфере государственного управления направлен на исследование и объяснение поведенческого аспекта государственно-управленческих отношений (поведения управляющих и управляемых, их мотивация). Системный подход направлен на синтез знаний, имеющихся в различных областях науки. Цель подхода видится в выявлении всего комплекса отдельно взятых взаимосвязей элементов государственно-административной системы с обществом. Ведущие позиции заняли американская, английская, французская и немецкая национальные школы.

1. *Американская школа* — социолог-теоретик Т. Парсонс (1902–1979), социолог П. Лазарсфельд (1901–1976), В. Томпсон,

Д. Истон, А. Лаффер и др. Акцентировали внимание на факторах, которые способствовали или препятствовали стабильности системы государственного управления.

2. *Английская школа* — Дж. Гарретт, Р. Шелдон, М. Оукшот. В основе лежат идеи, характерные для гуманитарного подхода. Считали, что процесс принятия политических решений должен стать гласным и открытым и законодательно следует установить принципы разъяснительной работы с населением. Установив санкции за их невыполнение.

3. *Немецкая школа* — философ, профессор Х. Кун, Э. Форстхофф, Э. Хиппель, философ А. Гелен (1904–1976). Система государственного управления — «вечная» ценность, теория государственного управления строится с учетом человеческого фактора, должна носить философский характер. По мнению А. Гелена, государственное управление — фундаментальный антропологический институт, основная деятельность которого должна быть направлена на поддержание стабильности общественной системы.

4. *Русская школа* — современные ученые социологи, занимающиеся разработкой общей теории социального управления (В. Г. Афанасьев, Ю. П. Аверин, Г. В. Атаманчук и др.). Государственно-управленческая мысль возродилась в 1960-х г. И развивалась в русле административного права. Сформировалось представление, что наука государственного управления должна быть комплексной, охватывающей как государственно-правовые, так и социально-экономические, психологические, многие другие управленческие аспекты. С 1970-х гг. государственное управление стало развиваться как относительно самостоятельное научное направление, тесно соприкасаясь с теорией социального управления, управления производством, административным правом, теорией государства.

5. *Японский менеджмент*. Японская система управления базируется на модели человеческих отношений, в которых индивид должен подчинить свои интересы интересам группы. Основной принцип — активное партнерство технических специалистов, бизнес-структур, правительственных структур в формировании концепции экономического роста и ее обеспечении.

### **Контрольные вопросы для самопроверки**

1. Перечислите основные теории происхождения государства.
2. Какие факторы влияют на возникновение государства?
3. Какая «теория государства» определяет главную задачу государства в обеспечении порядка в стране при минимальном вмешательстве в частную жизнь граждан?
4. Назовите этапы эволюции на государственное управление.
5. Что означает принцип камерализма в теории и практике государственного управления?

### **Литература**

1. Гегедюш Н., Мокеев М., Масленникова Е. Государственное и муниципальное управление: конспект лекций. [Электронный ресурс]. URL: <http://lib.rus.ec/b/204548>.
2. Основные теории происхождения государства. [Электронный ресурс]. URL: <http://dic.academic.ru/>.
3. Щенетев В. И. История государственного управления в России: учебник М.: ВЛАДОС, 2003.

## **2. Власть**

**2.1. Основы категории «власть».** Власть — это возможность и способность осуществлять собственную волю даже вопреки сопротивлению другой стороны (сторон). Отношения власти асимметричны, они предполагают доминирование, господство, которое может быть навязано и насильственно, и принято «добровольно» (под психическим, идеологическим или иным воздействием). Власть всегда содержит элемент принуждения в той или иной, гибкой, почти незаметной, или жесткой, даже террористической форме. Власть — это волевые *отношения* между людьми или группами в рамках определенной социальной системы, обеспечивающее одной из сторон возможность выявления и доминирования своей воли через присущие данной системе формы общественной *организации* в целях осу-

ществления руководства жизнью *общества*. Власть возникает на самых ранних этапах развития *человечества* в силу *потребности* и необходимости регулировать *нормальное* функционирование того или иного человеческого коллектива как *самовоспроизводящейся общности*, т. е. для обеспечения внешней безопасности коллектива и для пресечения действия внутренних факторов, угрожающих нормальному развитию последнего. Исторический опыт показывает, что там, где *появляется необходимость в согласованных действиях людей* (будь то отдельная семья, группа, социальный слой, нация или общество в целом), там происходит подчинение их деятельности достижению определенных целей. И одновременно определяются ведущие и ведомые, властвующие и подвластные, господствующие и подчиненные. С понятием «власть» непосредственно связаны понятия управления и авторитета. Отличие власти от управления заключено в различной их ориентации: власть ориентирована на достижение определенных целей; управление *относится* непосредственно к процессу реализации их достижения; авторитет представляет собой выражение соответствия власти *интересам* общества в объективном и субъективном плане; субъективный момент сводится к осознанному и добровольному подчинению данной власти. По мере усложнения *социальной структуры* и появления в ней *антагонистических* элементов происходит формирование специализированного *аппарата* власти.

**2.2. Верховная власть** — высшая власть в государстве, являющаяся источником полномочий всех его органов. Верховная власть имеет следующие основные признаки, вытекающие из ее принципиального содержания и государственного значения: Единство (неделимость). Принцип разделения властей распространяется на государственные органы, подчиненные верховной власти, которая делегирует им соответствующие полномочия (законодательные, исполнительные, судебные и т. д.); Неограниченность. Юридическое подчинение носителя верховной власти какой-либо внешней силе (другому государству, надгосударственному образованию) означает переход верховной власти к этой силе. Полнота. В государстве отсутствует

какая-либо власть, не подконтрольная верховной. Постоянство и непрерывность. Прекращение существования верховной власти равносильно исчезновению самого государства (утрате им независимости). Смена типа верховной власти возможна не эволюционным, а лишь революционным путем — через ликвидацию старого государственного строя и учреждение нового.

**2.3. Народовластие.** *Народовластие* — принадлежность всей власти народу и свободное осуществление народом этой власти в соответствии с его суверенной волей и интересами. Народ осуществляет свою власть непосредственно (непосредственная демократия), а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления (представительная демократия).

*Непосредственная (прямая) демократия* — форма непосредственного волеизъявления народа или групп населения по вопросам государственного или местного значения.

*Представительная демократия* — осуществление народом власти через выборных полномочных представителей, выражающих волю народа или представителей определенной территории.

*Непосредственная демократия.* Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы. Референдум — голосование граждан по важнейшим вопросам государственного или местного значения. Решения, принятые на референдуме, не нуждаются в утверждении и обязательны для применения. Выборы — осуществление власти народа посредством голосования за своих представителей для осуществления власти в органах государственной власти или органах местного самоуправления в соответствии с интересами граждан. Среди форм (институтов) непосредственной демократии есть способы принятия общеобязательных решений (решающие формы), так и формы выражения мнения, не имеющие общеобязательного значения (консультативные формы). К формам *решающей непосредственной демократии*, помимо выборов и референдума, относятся отзывное производство, участие граждан (народных и присяжных заседателей) в осуществлении правосудия, собрания (сходы) граждан в муниципальных об-

разованиях. К *консультативным формам непосредственной демократии* можно отнести всенародное обсуждение, народную правотворческую инициативу, публичные мероприятия (митинги, демонстрации, шествия, пикетирование), различные собрания.

**Институтами прямой демократии являются:** референдум, выборы, митинги и демонстрации, всенародные обсуждения проектов законов и других важных вопросов государственной жизни, народная правотворческая инициатива, собрания и сходы граждан, обращения (петиции) граждан. Высшим непосредственным выражением власти народа являются **референдум** и свободные **выборы**. Они похожи по целям и субъектам, но различаются по объектам и результатам. Их цель — выражение воли народа. Объектом при выборах является кандидат в депутаты представительного органа или кандидат на должность. Объектом волеизъявления при референдуме является не человек, а определенный вопрос, по которому проводится референдум. **Всенародные обсуждения** похожи на референдум, т. е. обсуждается какой — либо законопроект или другой важный вопрос, но результат всенародного обсуждения не имеет обязательной юридической силы. То есть всенародные обсуждения — это выяснение мнения народа — только и всего. **Преимущества непосредственной демократии** состоят в том, что она: 1) дает больше возможностей для выражения воли и интересов народа, обеспечивает полную легитимацию власти; 2) расширяет за счет участия многих людей интеллектуальный потенциал политических решений; 3) развивает общественную активность населения; 4) способствует свободной самореализации и самоутверждению личности, ее развитию в целом; 5) обеспечивает эффективный контроль за политическими институтами и должностными лицами; 6) предотвращает злоупотребления властью, бюрократизацию чиновников. **Недостатки непосредственной демократии:** 1) низкая эффективность принимаемых решений вследствие недостаточной компетентности и безответственности населения; 2) повышение опасности возникновения тоталитаризма и авторитаризма; 3) нежелание населения участвовать в решении вопросов местного значения.



**Представительная демократия.** Представительная демократия — осуществление народом власти через выборных полномочных представителей, которые принимают решения, выражающие волю тех, кого они представляют: весь народ, население, проживающее на той или иной территории. Исходя из современного законодательства, регулирующего представительную демократию, можно выделить три ее разновидности, в основе которых лежат различные варианты взаимоотношения депутатов с избирателями. Первый вариант — источником власти признается народ. Депутат рассматривается только как уполномоченный своих избирателей, т. е. как обладатель императивного мандата. Второй вариант — предполагает формальным источником власти народ, предусматривает передачу этой власти на ограниченный конституцией срок представительному органу, депутаты которого независимы от избирателей, т. е. обладают свободным мандатом. Третий вариант — имеет место, когда народ, оставаясь источником власти, передает ее представительному органу частично на определенный срок, сохраняя контроль за деятельностью представителей, т. е. депутаты имеют полусвободный мандат. Классическая теория народного представительства основана на свободном мандате, однако такая представительная демократия характеризуется двумя моментами: 1) законодательная воля народного представительства не является безграничной; 2) народные представители осуществляют не свое, а чужое право.

**Преимущества представительной демократии** ее сторонники видят в наличии гарантий политической стабильности и порядка, более высокой по сравнению с непосредственной демократией компетентности и ответственности лиц, принимающих решения. **Однако ее недостатком** является чрезмерное проявление амбиций политиков и фракционные интриги. **Говоря о соотношении представительной и непосредственной демократии** нужно иметь в виду, что возможности использования только непосредственной демократии для решения политических и социально — экономических вопросов весьма ограничены. Непосредственная демократия реальна в рамках небольших по территории и численности населения муници-

пальных образований. В рамках всей страны без представительной демократии не обойтись. Поэтому говорить о приоритете какой — либо формы демократии некорректно. В современных условиях нельзя обойтись как без представительной, так и без прямой демократии.

**Соотношение прямой и представительной демократии** видится в том, что: 1) институты непосредственной демократии являются источником возникновения представительной демократии; 2) в определенных ситуациях институты прямой демократии могут заменить институты представительной. Например, сходы граждан, которые в соответствии с Уставом муниципального образования вправе выполнять функции представительного органа местного самоуправления; 3) посредством реализации некоторых институтов непосредственной демократии (референдум, петиции) граждане влияют на содержание, основные направления деятельности представительных органов государственной власти. Т.о. путем прямой формы демократии представительная демократия получает юридические полномочия от народа на осуществление государственной власти.

**Правотворческая инициатива граждан.** Граждане вносят проекты правовых актов по вопросам государственного и местного значения в государственные органы и органы местного самоуправления. Эти проекты подлежат обязательному рассмотрению, а результаты рассмотрения — официальному опубликованию. **Сходы** — это собрания жителей, обладающих избирательным правом, которые, как правило, созываются в муниципальных образованиях, имеющих до 1000 жителей. Решения, принятые сходом, обязательны для исполнения всеми органами и должностными лицами муниципального образования, юридическими и физическими лицами, находящимися на территории данного образования и могут быть отменены или изменены только сходом или решением суда. **Обращения граждан** в государственные органы и органы местного самоуправления позволяют осуществлять общественный контроль за всеми ветвями власти и органами МСУ, добиваться восстановления нарушенных прав и обеспечения социальной справедливости. Обращения могут быть поданы в следующих формах: *предло-*

**жение** — обращение гражданина, которое направлено на улучшение порядка организации и деятельности государственных и негосударственных органов, общественных организаций, на решение вопросов экономической, политической, социально — культурной и иных сфер жизни общества и государства; **заявление** — обращение гражданина по поводу реализации принадлежащих ему прав и свобод, закрепленных в Конституции и законах; **жалоба** — обращение по поводу восстановления нарушенного права действиями (бездействием) должностного, юридического или физического лица.

**2.4. Политическая власть.** Специфической разновидностью власти является **политическая власть** — способность определенной социальной группы или класса осуществлять свою волю, оказывать воздействие на деятельность других социальных групп или классов, исходя из общенациональных или общегосударственных задач.

**Основные черты политической власти:** наличие объекта и субъекта политического управления. (Субъекты делятся на: первичные — крупные социальные группы со своими интересами; вторичные — органы государственной власти, политические партии и организации, лидеры, политическая элита); закрепление в законах полномочий субъекта правления; четкий механизм реализации решений политической власти на практике; принцип (функционального) разделения власти; легитимность власти (поддержка власти обществом); легальность (законное основание для власти).

**Основные функции политической власти:** анализ политической и общественной обстановки и конкретных ситуаций; определение собственной стратегии и частных, тактических задач; репрессивная функция — надзор и пресечение отклоняющегося от норм поведения; присвоение и распоряжение необходимыми ресурсами (материальными и духовными — воля, интеллект, солидарность и поддержка сторонников и т. д.); распределение ресурсов политики (меры доверия, соглашения, обмен уступками и преимуществами, награды, вознаграждения и т. п.); преобразование политического и общественного окружения власти в ее интересах и в интересах ее политики.

**Политические партии.** Политическая партия — особая общественная организация (объединение), непосредственно ставящая перед собой задачи овладеть политической властью в государстве или принять в ней участие через своих представителей в органах государственной власти и местного самоуправления. Политические партии спонсируются (финансируются) состоятельными членами партии, а также лицами и организациями, разделяющими с ней свои политические взгляды и которые получают те или иные плюсы от ее деятельности. Более конкретно и полно предназначение партии проявляется в ее **функциях**: 1) выявление, обоснование и формирование интересов определенных групп и слоев населения; 2) социально-политическое просвещение, сплочение и активизация граждан на основе общности их коренных интересов, отражение этих интересов в политической идеологии и программе развития общества, планах решения перспективных и текущих задач; постоянная забота о творческом развитии, уточнении политической доктрины; 3) разъяснение массам сложившейся ситуации и предлагаемой платформы действий, организация широкой поддержки программных требований со стороны населения, постоянная забота о расширении социальной базы партийной политики; 4) участие в подборе, фильтрации и выдвижении кадров для самой партии, для формирования политической элиты, подготовки ее различных звеньев к политической деятельности; 5) организация борьбы за власть или в ее защиту, определение форм, средств и методов этой борьбы в зависимости от меняющейся обстановки (легальные и нелегальные, революционные и эволюционно-реформистские, вооруженные и без использования революционного насилия и т. д.); 6) подготовка и проведение избирательных кампаний по формированию высших и местных органов власти, выдвижение в них своих сторонников, организация контроля их парламентской деятельности; 7) формирование в парламенте партийной фракции, служащей связующим звеном между партией и органами власти, мощным рычагом партийного воздействия на государственную политику в центре и на местах; 8) разработка принципов и форм отношений с другими политическими партиями с учетом их со-

циальной ориентации; 9) для партии, проигравшей борьбу за власть, важной функцией является организация парламентской оппозиции, давления на государственные органы, гражданско-го сопротивления политике властей, противоречащей интересам социальных слоев, чьи чаяния отстаивает партия.

**Организация и структура политической партии.** В разных странах существуют разные подходы к организации работы политических партий. В России и многих других странах существует фиксированное членство, в то же время в США фиксированного членства в партиях нет. В России структура партии строится по примерно одинаковой системе на трех уровнях: партия — региональные отделения — местные отделения. На уровне самой партии высшим органом является съезд, который формирует постоянно руководящие органы, на уровне региона — собрание (конференция) и руководящие органы регионального отделения.

**2.5. Государственная власть.** Наиболее сильным элементом политической власти является государство и система государственных органов, реализующих государственную власть.

**Государственная власть** — это важнейший атрибут государства, наделенный властными функциями по управлению страной. В современном демократически ориентированном обществе государственная власть основывается на принципе народовластия. Необходимым условием укрепления и развития государственной власти являются законность, единообразное и неуклонное исполнение законов которые издаются органами и должностными лицами государства, а также гражданами и общественными организациями. Существует несколько признаков государственной власти: 1. Государственная власть выступает как официальный представитель общества данной страны. Только она юридически уполномочена действовать от имени всего общества и как таковая применять от его имени в случае необходимости легализованное и в большинстве случаев легитимное принуждение, насилие. 2. Государственная власть обладает верховенством в обществе, она суверенна. Осуществление всех других разновидностей власти может регулироваться госу-

дарством, правом. 3. Регулируя отношения различных классов, социальных и иных групп, государственная власть выполняет арбитражную роль в обществе, хотя при этом, прежде всего, защищает интересы экономически доминирующих классов и слоев населения, наиболее влиятельных «групп давления». 4. В отличие от политической, государственная власть в высокой степени формализована, ее организация, порядок деятельности детально определяются конституционными нормами, иным законодательством. 5. Государственная власть реализуется специализированным государственным аппаратом (парламент, правительство, суды, милиция (полиция) и т. д.). В федеративном государстве государственной властью обладает не только федерация, но и ее субъекты (субъекты федерации имеют свои парламенты, правительство, иногда — своих президентов; однако, государственная власть субъекта федерации имеет подчиненный характер, верховенство принадлежит федерации). Государственную власть, как власть, выступающую от имени всего общества, следует отличать от власти местного самоуправления, которая также является публичной и политической, но это власть определенной части населения — территориального коллектива в границах той или иной административно — территориальной единицы (округа, района и т. д.).

**Государственная власть имеет свои достоинства и недостатки.** Достоинством является то, что она способна управлять обществом, вносить в него начала организованности и упорядоченности. Это достигается за счет таких качеств государственной власти, как всеобъемлющий характер (универсальность) и прерогатива (исключительное право осуществлять какую-либо деятельность, принадлежащее определенному государственному органу или должностному лицу). Эти качества являются достоинствами государственной власти. Однако, с другой стороны, прерогатива может расцениваться как недостаток, т. к. именно благодаря этому качеству государство может монополизировать все сферы управления обществом. Государственная власть всегда стремится к абсолютизации, централизации, что и является ее недостатком.

### **Контрольные вопросы для самопроверки**

1. При каких условиях появляется необходимость власти?
2. Перечислите основные признаки верховной власти.
3. Назовите формы народовластия.
4. Перечислите основные функции политической власти
5. Что является недостатком государственной власти?

### **Литература**

1. *Атаманчук Г. В.* Теория государственного управления. М.: Омега-Л, 2004. 301 с.
2. *Игнатов В. Г.* Государственное и муниципальное управление: Введение в специальность. М.: ИКЦ «МарТ», 2006.
3. *Основы государства и права: учеб. пособие для поступающих в юрид. вузы / под ред. акад. О. Е. Кутафина.* 7-е изд. М.: Юрист, 2000.
4. *Пикулькин А. В.* Система государственного управления. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2007.
5. *Рой О. М.* Система государственного и муниципального управления. СПб.: Питер, 2006.
6. *Теория управления: учебник / под общ. ред. А. Л. Гапоненко, А. П. Панкрухина.* М.: Изд-во РАГС, 2003. 558 с.
7. *Ходырев В. В.* Государственное и муниципальное управление: рабочая тетрадь (методические указания) (ч. 2, 3). СПб.: Изд-во Политехн. ун-та, 2011. 246 с.
8. *Шашина Н. С.* Система государственного и муниципального управления: учеб. пособие. [Электронный ресурс]. СПб.: Изд-во СПбАУЭ, 2010.

### **3. Основы государства**

Термин «государство» используется в двух значениях: во-первых, для выделения страны как политико-географического образования и, во-вторых, для обозначения организации политической власти, системы институтов власти.

### 3.1. Признаки государства

**Территория.** Это пространственная основа государства, его физическая, материальная опора. Она включает сушу, недра, водное и воздушное пространство, континентальный шельф и др. Территория есть пространство государства, занятое его населением, где в полной мере действует власть политической элиты. На своей территории государство поддерживает свою суверенную власть и имеет право защищать ее от внешнего вторжения со стороны других государств и частных лиц.

**Население.** Это человеческое сообщество, проживающее на территории государства. Население и народ (нация) — понятия не тождественные. Народ (нация) — это социальная группа, члены которой обладают чувством общности и принадлежностью к государству благодаря общим чертам культуры и историческому сознанию. Население государства может состоять из одного народа или быть многонациональным.

**Публичная власть.** Термин «власть» означает способность влиять в нужном направлении, подчинять своей воле, навязывать ее подвластным, осуществлять над ними господство.

**Право.** Как система обязательных правил поведения право является мощным средством управления и начинает использоваться с появлением государственности. Государство осуществляет правотворчество, т. е. издает законы и другие нормативные акты, адресованные всему населению.

**Правоохранительные органы.** Эта часть государственного аппарата образует свою подсистему, в которую входят судебные органы, прокуратура, милиция, органы безопасности, внешней разведки, налоговая полиция, таможенные органы и др.

**Армия.** Одна из главных целей правящей элиты — сохранение территориальной целостности государства.

**Налоги.** Представляют собой обязательные и безвозмездные платежи, взыскиваемые в установленных размерах и в определенных сроки, необходимые для содержания органов управления, правоохранительных органов, армии, для поддержки социальной сферы (образования, науки, культуры, здравоохранения и т. п.), создания резервов на случай чрезвычайных происшествий, бедствий, а также для реализации других общих интересов.



**Государственный суверенитет.** Как признак государства государственный суверенитет означает, что власть, существующая в государстве, выступает как высшая власть, а в мировом сообществе — как самостоятельная и независимая. Различают внутренний и внешний суверенитеты. Внутренний суверенитет — это верховенство в решении внутренних дел. Внешний суверенитет — это независимость во внешних делах. Помимо основных можно указать и на ряд дополнительных признаков, присущих уже современным государствам (единый государственный язык, единая дорожно-транспортная система, единая энергетическая система, единая денежная единица, единое экономическое пространство, единая информационная система, единая внешняя политика, государственные символы: флаг, герб, гимн. Государство — это организация суверенной политической власти, действующая в отношении всего населения на закрепленной за ним территории, использующая право и специальный аппарат принуждения.

**3.2. Функции государства.** Функции государства — это основные направления деятельности государства, в которых выражаются и конкретизируются его сущность, роль и социальное назначение в общественной жизни. **Классификация функций государства** — выделение основных направлений деятельности государства, которое осуществляется по следующим **основаниям:**

1) **по сфере деятельности государства:** а) **внутренние** — функции, которые государство осуществляет на своей территории с целью решения внутривнутриполитических задач: охраны прав и свобод человека и гражданина; обеспечения правопорядка; экономики; налогообложения; социальной защиты; экологии; культуры; б) **внешние** — функции, которые государство осуществляет за пределами своей территории с целью решения внешнеполитических задач государства: обороны страны; поддержания мирового порядка; сотрудничества с другими государствами и т. п.;

2) **по продолжительности осуществления:** а) **постоянные** — функции, которые государство осуществляет в течение

всего развития; б) **временные** — функции, которые носят краткосрочный характер и прекращают свое действие с решением определенной задачи;

3) **по значимости и степени общности**: а) **основные** — функции, с помощью которых осуществляются наиболее общие, важнейшие направления деятельности государства по выполнению основных стратегических задач и целей, поставленных перед государством. Объект — общественные отношения, обладающие известным сходством; б) **неосновные** — функции, которые представляют собой составные части основных функций и направлены на выполнение государством конкретных задач. Объект — общественные отношения, которые возникают в строго определенной области;

4) **по сферам общественной жизни**, которые являются объектами государственного воздействия: а) экономические; б) политические; в) социальные; г) экологические; д) фискальные (финансовый контроль);

5) **по функциональному назначению**: а) охранительные; б) регулятивные. **Отличие функций государства от функций государственных органов** — функции государства отражают всю деятельность государства, а не отдельных направлений, их осуществляют весь государственный механизм и входящие в него государственные органы.

**Формы осуществления функций государства** — упорядоченная по своим внешним признакам деятельность государственных органов, посредством которой реализуются функции государства:

1) **правовая деятельность** — однородная по характеру и юридическим последствиям деятельность государственных органов по поводу издания и реализации юридических актов: а) **правотворческая деятельность**, направленная на издание, изменение либо отмену нормативных правовых актов; б) **правоприменительная деятельность**, направленная на реализацию, исполнение нормативных правовых актов посредством издания актов применения права: — **оперативно-исполнительная деятельность государственных органов**, связанная с разрешением повседневных вопросов по изданию актов при-

менения права; **правоохранительная деятельность государственных органов**, направленная на охрану норм права от нарушений, защиту гражданских прав и обеспечение выполнения обязанностей;

2) **организационная** — однородная по своим внешним признакам и не влекущая юридических последствий деятельность государства: а) **организационно-регламентирующая деятельность**, направленная на решение конкретных политических задач, на технико-организационное обеспечение функционирования государственного механизма; б) **организационно-хозяйственная деятельность**, направленная на материальное обеспечение выполнения государственных функций; в) **организационно-идеологическая деятельность**, повседневно использующая разъяснительные и воспитательные методы. С другой точки зрения **формы осуществления функций государства** — деятельность основных звеньев государственного механизма, специфическая деятельность которых отличается от деятельности негосударственных организаций и объединений.

**В связи с этим выделяют следующие виды форм осуществления функций государства:**

1) **законодательная** — деятельность законодательных (представительных) государственных органов, направленная на издание обязательных для исполнения всеми нормативных правовых актов;

2) **исполнительная** — деятельность органов исполнительной власти, направленная на повседневную реализацию государственных функций в различных сферах общественной жизни;

3) **судебная** — деятельность судебных органов по осуществлению правосудия;

4) **контрольно-надзорная** — деятельность государственных органов по осуществлению государственного надзора и контроля над законностью на всей территории государства. **Методы осуществления функций государства** — средства, посредством которых решаются задачи государства (убеждение, принуждение, прогнозирование, планирование и т. д.).

**3.3. Государственный строй.** Общим понятием, объединяющим суть, содержание и форму государства, является понятие государственного строя. Это совокупность общественно-политических отношений, выражающих наиболее принципиальные свойства, взаимосвязи и взаимодействие в механизме организации и функционирования государства. Государственный строй отражает: политический режим; форму правления государства; форму государственного устройства. Отношения между государством, обществом и личностью, методы осуществления народовластия и методы осуществления государственной власти, экономическая, политическая и идеологическая основа государства характеризуют определенный **политический режим (демократический, антидемократический)**. Ведущая роль принадлежит политическому режиму, так как именно он в решающей степени определяет форму правления и государственного устройства.

**Форма правления**, которая характеризует состав высших органов государственной власти, порядок их образования, организацию, порядок взаимодействия между населением и органами власти. Критерий определения формы правления — способ организации высшей власти (**монархия, республика**). **Форма государственного устройства**, которое характеризует взаимоотношения центральных органов власти и управления с органами составных частей государства и местными органами власти — **унитарное, федерация, союзы и т. д.**

**Форма правления (монархия, республика)**

**Монархия** — это форма правления, при которой вся полнота государственной власти сосредоточена в руках одного человека — монарха (царя, короля, шаха, императора, султана и т. п.), который выполняет функции и главы государства, и законодательной, и во многом исполнительной власти.

**Юридические свойства:** бессрочное, пожизненное пользование властью; занятие трона по наследству; безответственность главы государства; представительство во внешних сношениях от своего имени, а не по поручению народа.

**Формы:** абсолютная (власть не ограничена, издает законы, назначает чиновников, исполняет казни по своему усмотре-

нию); сословно-представительная (власть ограничена сословно-представительными органами, например земский собор); конституционная (власть ограничена положениями, закрепленными в конституции); парламентарная (парламент формирует правительство — исполнительная власть; монарх лишь формально подписывает нормативные акты, его подпись недействительна без подписи премьер-министра).

**Достоинства монархии:** монарх обеспечивает функции объективного судьи при столкновении интересов различных социальных групп; прочность и преемственность власти (при демократических формах смена правящей партии приводит к изменению политического курса). **Недостатки монархии:** негарантированно появление монарха с высокими моральными качествами; тяжелая ответственность быть монархом.

**Республика** — форма правления, при которой: 1) государственная власть передается (делегируется) народом определенному коллегиальному (сенату, парламенту, народному собранию, федеральному собранию и т. п.), который выполняет свое функциональное назначение в режиме «сдержек и противовесов» с другими ветвями власти; 2) представительная власть сменяема, избирается на определенный срок; 3) законодательно закрепляется подотчетность и ответственность власти за результаты своей деятельности.

**Юридические свойства:** выборность главы государства и других верховных органов; ограничение власти главы государства и других руководителей (законодательная, исполнительная, судебная) конкретным сроком; ответственность главы государства в случаях, определенных законом; представительство главы государства в международных отношениях по поручению избирателей.

**Виды:** президентская — **президент** является главой государства и главой исполнительной власти (правительства); избирается в результате референдума или коллегии выборщиков (США, Аргентина, Мексика); президент непосредственно при определенном парламентском контроле формирует правительство, которое несет перед ним ответственность за свою деятельность.

**Парламентарная** — глава государства, *президент* избирается парламентом; правительство формируется представителем партии, победившей на парламентских выборах; члены правительства ответственны перед парламентом, глава правительства формально назначается на должность президентом (Греция, Италия, Германия, Исландия). Парламент наделен не только законодательными полномочиями, но и правом давать отставку правительству, выразив ему недоверие, правительство несет перед парламентом ответственность за свою деятельность. Президент республики является главой государства, но не главой правительства. Президент, не будучи лидером партии, лишен возможности направлять его деятельность. Руководит правительством премьер-министр (он может называться иначе).

**Полупрезидентская** — президент является главой государства, избирается путем всеобщего голосования; правительство назначается президентом, но оно несет ответственность перед парламентом; наличие поста премьер-министра, который возглавляет исполнительную власть (Франция, Португалия, Финляндия).

**Социалистическая** — формирование правительства на основе принципа единства власти; формирование членов правительства из членов представительской власти.

**Достоинства республик:** учет мнения избирателей при формировании представительско-законодательной власти. **Недостатки республик:** возможно противоречие между ветвями власти; частая смена власти, обусловленная многопартийностью (много коалиций); проблема взаимоотношений президента как главы государства и правительства; концентрация власти в руках ведущей партии.

**Форма государственного устройства.** Под государственным устройством понимается внутренняя национально-территориальная организация государства, соотношение целого и его части. Данная категория дает ответы на вопросы о том, как организована территория государства, из каких частей оно состоит, каково их правовое положение.

**Простые: унитарное государство** — единое государство, не имеющее государственных образований на правах субъек-

тов. На всей территории действует единая конституция; единые органы власти, гражданство, система права, территория и валюта. Подразделяются на *централизованные* (управление территориями осуществляют губернаторы, назначенные главой государства (Франция); губернатор формирует аппарат власти, который ему подчиняется) и *децентрализованные* (на территории власть осуществляют представители центральных ведомств; сильно развито местное самоуправление; население выбирает мэра, который ведает делами местного общества).

**Сложные: федерация** — территория государства состоит из территорий ее субъектов. Верховная, законодательная, исполнительная и судебная власти принадлежат федеральным органам власти. Компетенция между субъектами и самой федерацией разграничивается союзной конституцией. Субъекты имеют свои конституции, свои законодательные, исполнительные и судебные органы власти. Высший законодательный орган власти — парламент — имеет двухпалатную структуру. Верхняя палата отражает интересы субъектов, нижняя состоит из представителей, выражающих интересы всего населения государства. **Виды федераций:** *административно-территориальная* — субъекты не являются суверенными образованиями, лишены конституции, права прямого представительства в международных отношениях, запрещен односторонний выход из союза, управление вооруженными силами осуществляют федеральные органы власти. *Национально-государственная* — субъекты — национально-государственные образования; субъекты объединяются на основе принципа добровольности; гарантированность суверенитета больших и малых наций; формирование высших государственных органов в определенной части происходит за счет представителей субъектов федерации.

**Конфедерация** — это государственный союз государств, каждое из которых обладает государственным суверенитетом (это не международно-правовой союз). В государственном союзе совместно осуществляется ряд направлений государственной деятельности (таможенное дело, внешняя торговля, оборона). Признаки: отсутствие единой территории, единого гражд-

данства, право свободного выхода; бюджет состоит из добровольных взносов.

**Протекторат** — договорный союз двух государств, в которых одно, более сильное государство, оказывает покровительство другому, более слабому государству (представляет его во внешних сношениях, обеспечивает вооруженную защиту и оказывает экономическую помощь). Обычно — взаимоотношения метрополий с бывшими колониями (Дания, Голландия, Италия, Суринам).

**Уния** — представляет собой общность государств, которые возглавляются одним монархом. Уния возникает не на основании договора, а в силу принадлежности одному монарху права на престол в двух и более государствах. В настоящее время единственным примером реальной унии являются отношения между некоторыми государствами из числа членов Британского Содружества. В его состав входит 49 государств. Основная их часть находится в довольно тесных политико-экономических отношениях с центром Содружества — Великобританией. И только 14 из них (Австралия, Гренада, Канада, Новая Зеландия и другие) объединены еще и в унию под общей короной. федерация, постоянное государственное образование.

**Коалиция** — политический или военный союз, созданный для наступательных или оборонительных действий против общего врага.

**Государственный и политический режим.** Государственный режим выражает особенности функционирования государственного механизма. Государственный режим является важнейшей составной частью политического режима, в который включаются характерные приемы деятельности негосударственных политических организаций (партий, движений, союзов, клубов и т. д.).

**Политический режим** — это методы осуществления политической власти, итоговое политическое состояние в обществе, которое складывается в результате взаимодействия и противоборства различных политических сил, функционирования всех политических институтов и характеризуется демократизмом или антидемократизмом. Политический режим отражает уровень и формы развития демократии.



Выделяются следующие **свойства** политического режима:

1) политический режим зависит от того, какими методами в государстве осуществляется политическая власть. Если это методы убеждения, согласования, законности, парламентаризма, если применяется только правовое принуждение, то налицо прогрессивный, демократический режим. Когда же на первый план выходят методы насилия, в государстве складывается режим реакционный антидемократический. Существуют режимы, где в той или иной степени сочетаются оба начала;

2) в каждой стране политический режим определяется соотношением, раскладом политических сил. В странах, где существует устойчивый баланс политических сил или достигнуто долговременное национальное согласие, результатом такого согласия является стабильный политический режим. Но если в стране верх берут то одни, то другие силы, политический режим постоянно изменяется.

В зависимости от характера используемых государственной властью средств и способов управленческого воздействия различают **авторитарные и демократические государственно-правовые режимы.**

**Авторитарный режим отличается тем, что:**

1) народ при таких режимах фактически отстраняется от формирования государственной власти и контроля над ее деятельностью;

2) вся полнота власти концентрируется в руках правящей элиты, не учитывающей коренных интересов населения;

3) устраняется оппозиция (иногда формально разрешается деятельность близких по духу, родственных политических партий и профсоюзов);

4) решения центральной власти реализуются при широко-масштабном использовании насилия, при опоре на военно-полицейский аппарат. Устанавливается полное преимущество государства над правом;

5) личность лишена гарантий безопасности, человек не может и реально пользоваться общедемократическими свободами, даже если они формально провозглашены. Устанавливается полный приоритет интересов государства над гражданином.

С глубокой древности известны деспотические и тиранические разновидности авторитарного режима. Они основаны на произволе и жестокости правителей. Их отличие выражается лишь в различных способах овладения и приемах осуществления власти. Если деспот приходит к власти законными способами, то тиран — с помощью захвата, государственного переворота. Если жестокость деспота распространяется прежде всего на ближайшее окружение, высших должностных лиц, то при тирании — на все население.

При **конституционно-авторитарном режиме** ограничения демократии получают законодательное закрепление в конституции, которая лишь формально провозглашает даже весьма ограниченные права и свободы граждан. При этом запрещается или существенно ограничивается деятельность оппозиционных партий. Нарушается принцип разделения властей. Парламент становится придатком исполнительной власти, и его значительная часть не избирается, а назначается.

При **тоталитарном режиме** власть переходит в руки диктатора, осуществляющего правление насильственными методами, происходит абсолютная концентрация власти законодательной и исполнительной в одном органе. Права и свободы человека никем не защищены.

При **демократическом режиме** высшие органы государства выступают от имени народа, власть реализуется в его интересах демократическими и правовыми методами. **Признаки демократического режима:** выборность представителей власти; гарантированность прав и свобод личности во всех сферах жизни; сочетание государственного и общественного механизмов преодоления социальных противоречий; существование различных форм собственности; высокий социально-экономический уровень жизни широких масс населения; идеологическое (ни одна из идеологий не устанавливается в качестве государственной) и политическое многообразие.

**3.4. Правовое государство.** Главный принцип правового государства — это такое государство, в центр деятельности которого поставлен человек, его благо, свобода. Не человек суще-

ствует для государства, а государство существует для человека. **Гражданское общество** — это общество, в котором граждане могут свободно реализовать свои интересы и потребности, в том числе и образуя различные независимые, самостоятельные партии, организации, профессиональные и иные союзы, которые служат для них защитой от произвола со стороны работодателей, а также органов государственной власти и должностных лиц. В развитом гражданском обществе отсутствует закрепощение всех видов: и экономическое, и политическое, и духовное. Поэтому нельзя сводить его, как это нередко делается, лишь к необходимости политической свободы (свободные выборы, свобода слова, печати, митингов, шествий и демонстраций и т. п.). Гражданское общество немислимо также без свободы экономической, поэтому предполагает наличие правового института частной собственности. В нем имеется некоторая степень экономической независимости человека от государства, возможность «получать свой хлеб» не от государства. Отсюда, экономической основой гражданского общества является частная собственность (без которой экономическая свобода немислима) и рыночная экономика. Гражданское общество неотделимо от правового государства, которое является формой организации гражданского общества.

Основные признаки правового государства:

1. **Господство права.** В правовом государстве право должно быть поставлено в привилегированное положение, исключающее всякую возможность кому бы то ни было его обойти и ему не подчиниться. В нем предполагается *связанность государства в целом, и особенно исполнительной власти, правом.* При этом под правом понимается нечто большее, чем просто система норм, установленных государством. В концепции правового государства понятия «право» и «закон» различаются. Она основана на признании естественного права как совокупности прав и свобод, принадлежащих каждому человеку от рождения (право на жизнь, свободу, личную неприкосновенность, собственность и др.). Поэтому «закон» как нормативно-правовой акт, принятый законодательной властью, не должен противоречить общему правовому порядку, основанному на «естественном праве».

2. **Верховенство закона** (правового), означающее, что среди всех нормативно-правовых актов, принятых различными государственными органами, закон обладает высшей юридической силой, остальные акты не должны ему противоречить.

3. **Разделение властей**, под которым подразумевается распределение полномочий между тремя ветвями власти: законодательной (принимает законы), исполнительной (организует их исполнение) и судебной (рассматривает дела, возникающие из конфликтов, носящих правовой характер). При этом действует так называемая система сдержек и противовесов, означающая, что эти ветви власти могут взаимно влиять друг на друга, препятствуя узурпации власти. Например, парламент может досрочно отрешить от должности президента (импичмент) в случае нарушения им конституции, а президент имеет право не подписать закон, принятый парламентом (отлагательное вето). А конституционный суд вправе признать недействительными все антиконституционные акты (и парламента, и президента, и правительства).

4. Важнейшим признаком правового государства является **реальная (а не декларативно провозглашенная) свобода личности, гарантированность прав и свобод человека и гражданина**. Отсюда вытекает особая роль суда в правовом государстве. Охрана прав граждан осуществляется путем судебной защиты, поэтому необходимо обеспечение реальной независимости суда в правовом государстве.

5. **Взаимная ответственность гражданина и государства**, которая предполагает, что не только гражданин отвечает перед государством за совершенное правонарушение, но и государство должно нести юридическую ответственность перед гражданином в случае нарушения его прав и свобод.

**3.5. Государственный механизм.** Государственный механизм рассматривается как совокупность различных государственных органов, организаций, вооруженных сил, материальных средств государственной власти, а **государственный аппарат** ограничивается лишь системой государственных органов, наделенных властными полномочиями для реализации госу-

дарственной власти. В основе построения и функционирования государственного аппарата любой страны лежат объективные и субъективные факторы. Они определяют наиболее важные особенности его внутреннего строения, структуры, характера, форм и методов деятельности, в значительной мере способствуют соединению его различных составных звеньев в единую систему. Аппарат любого государства — это не механическое соединение его отдельных органов, а их четко организованная, строго упорядоченная целостная система. В число факторов, оказывающих решающее воздействие на функционирование и постоянное развитие государственного аппарата как единой, целостной системы, входят: общность экономической основы различных государственных органов и организаций — системы хозяйства и различных форм собственности на средства производства; единство политической основы государственных органов, организаций и учреждений; наличие в некоторых странах единой официальной идеологии; морально-политическое и идейное единство различных частей общества; наличие общих принципов построения и функционирования различных государственных органов — составных частей государственного аппарата; общность конечных целей и задач, стоящих перед различными государственными органами и организациями. Независимо от того, какой смысл вкладывается в понятие и содержание государственного аппарата, его важнейшими и неотъемлемыми частями неизменно выступают государственные органы.

**Государственные органы**, независимо от их понимания и толкования, заполняют собой все содержание и формируют всю структуру государственного аппарата. Каждый государственный орган представляет собой относительно самостоятельное, структурно обособленное звено аппарата, создаваемое государством в целях осуществления строго определенного вида деятельности. Каждое такое звено наделено соответствующей компетенцией и опирается в процессе реализации своих полномочий на организационную, материальную и принудительную силу государства. Практическое выражение государственно-властные полномочия находят в издании государственными

органами от имени государства юридически обязанных нормативных и индивидуальных актов, в осуществлении ими наблюдения за строгим и неуклонным соблюдением требований, содержащихся в данных актах, в обеспечении и защите этих требований от нарушения путем применения мер воспитания, убеждения, разъяснения и поощрения, а в необходимых случаях — также мер государственного принуждения. Будучи составными частями одного и того же государственного аппарата, органы любого государства отличаются друг от друга порядком своего образования, видами выполняемой ими государственной деятельности, характером и объемом компетенции, особенностями исполнения возложенных на них полномочий, формами и методами осуществления ими государственных функций.

Под **структурой государственного аппарата** понимается его внутреннее строение, порядок расположения составляющих звеньев аппарата, их соотношение. Структура всегда указывает, из чего складывается государственный аппарат, какова субординация его составных частей, каковы принципы его организации и функционирования. Наиболее важными частными системами современного государственного аппарата являются следующие: система органов государственной власти, система органов государственного управления, система судебных органов и органов прокуратуры. Каждая из первых трех названных систем является носителем соответствующей государственной власти — законодательной, исполнительной и судебной.

**Принципы организации и деятельности государственного аппарата** — это основные идеи, исходные положения, определяющие подходы к формированию и функционированию государственных органов:

1. *Принцип приоритета прав и свобод человека* — предполагает обязанность государственных органов, их служащих признавать, соблюдать и защищать права и свободы граждан. В современном демократическом государстве человек, с его правами и свободами, является высшей ценностью государства, и поэтому оно ответственно перед гражданином за создание условий для свободного и достойного развития личности.

2. *Принцип демократизма* — широкое и активное участие граждан в формировании и организации деятельности органов государственного аппарата. Демократизм обеспечивает равные возможности, с учетом личностных качеств человека, для участия в управлении государством, вне зависимости от политических, религиозных и иных взглядов.

3. *Принцип законности* — выражает такое состояние общества, при котором органы государства и граждане обязаны строго соблюдать Конституцию, законы и подзаконные акты. Толкование и применение правовых актов на всей территории государства должно быть единообразным. Все нормативные правовые акты должны быть подчинены Конституции и законам. Гарантия прав и свобод человека отражает состояние законности.

4. *Принцип профессионализма*. При помощи этого принципа создаются благоприятные условия для подбора и использования наиболее квалифицированных работников в государственном аппарате. Наличие высокопрофессиональных служащих, прогрессивная организация их труда обеспечивают высокую эффективность деятельности органов государственного аппарата.

5. *Принцип разделения властей* — предусматривает разделение государственной власти на: законодательную; исполнительную; судебную. Тем самым создаются механизмы, противодействующие произволу, беззаконию и со стороны тех или иных органов государственного аппарата. В структуру механизма государства кроме государственного аппарата входят государственные учреждения и государственные предприятия.

**Государственные учреждения** — это такие государственные организации, которые осуществляют непосредственную, практическую деятельность по выполнению функций государства в различных сферах: экономической, социальной, культурной, охранительной и т. п. Очень часто считают, что государственные учреждения осуществляют социально-культурные функции в сфере науки, образования, здравоохранения.

**Государственные предприятия** учреждаются для осуществления хозяйственной деятельности в целях производства продукции, либо ее обеспечения, выполнения различных ра-

бот и оказания многочисленных услуг для удовлетворения потребностей общества, частных лиц, извлечения прибыли. Среди организаций и учреждений, относящихся к числу «государственных», есть и неспецифическая часть — организаций и учреждений, которые выполняют хозяйственные, научные, социально-культурные задачи, но которые не имеют властных полномочий. Особенно велик неспецифический блок учреждений и организаций в обществах, где государство выполняет непосредственно хозяйственную и социально-культурную деятельность.

### ***Контрольные вопросы для самопроверки***

1. Перечислите признаки государства.
2. Раскройте отличие функций государства от функций государственных органов.
3. Что отражает понятие «государственный строй»?
4. Что понимается под правовым государством?
5. Назовите основные составляющие государственного механизма.

### **Литература**

1. *Архипова Т. Г., Малышева Е. П.* Современная организация государственных учреждений России. М.: Рос. гос. гуманит. ун-т, 2006.
2. *Атаманчук Г. В.* Система государственного и муниципального управления. М., 2005.
3. *Глазунова Н. И.* Государственное и муниципальное (административное) управление: учебник. М.: Проспект, 2007. 556 с.
4. *Кнорринг В. И.* Основы государственного и муниципального управления: учебник для вузов. Изд. 3-е, доп. М.: Экзамен, 2006. 480 с.
5. *Ходырев В. В.* Государственное и муниципальное управление: рабочая тетрадь (методические указания) (ч. 2, 3). СПб.: Изд-во Политехн. ун-та, 2011. 246 с.
6. *Шашина Н. С.* Система государственного и муниципального управления: учеб. пособие. [Электронный ресурс]. СПб.: Изд-во СПбАУЭ, 2010.



## БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Аверьянов В. Б.* Аппарат государственного управления: содержание деятельности и организационные структуры. Киев: Наукова думка, 1996.

2. *Агеев Е. А.* Юридическая ответственность в государственном управлении (социальный правовой аспект). Л.: Наука, 1990.

3. Административное право России: курс лекций / К. С. Бельский [и др.]; под ред. Н. Ю. Хаманевой. М.: ТК «Велби»; Проспект, 2008. 845 с.

4. *Архипова Т. Г., Малышева Е. П.* Современная организация государственных учреждений России. М.: Рос. гос. гуманит. ун-т, 2006.

5. *Атаев А. А.* Управленческая деятельность. М.: Юридическая литература, 1990.

6. *Атаманчук Г. В.* Обеспечение рациональности государственного управления. М.: Наука, 1990.

7. *Атаманчук Г. В.* Теория государственного управления. М.: Омега-Л, 2004. 301 с.

8. *Атаманчук Г. В.* Система государственного и муниципального управления. М., 2005.

9. *Бабун Р. В.* Система местного самоуправления. СПб: Питер, 2005.

10. *Бачило И. Л.* Организация государственного управления: правовые проблемы. М.: Наука, 1994.

11. *Василенко И. А.* Государственное и муниципальное управление: учебник. М.: Гардарики, 2005. 320 с.

12. *Воронин А. Г.* Основы управления муниципальным хозяйством. М.: Дело, 1998.

13. *Гегедюш Н., Мокеев М., Масленникова Е.* Государственное и муниципальное управление: конспект лекций. [Электронный ресурс]. URL: <http://lib.rus.ec/b/204548>.

14. *Гладкий Ю. Н.* Регионоведение. М., 2002.

15. *Глазунова Н. И.* Государственное и муниципальное (административное) управление: учебник. М.: Проспект, 2007. 556 с.

16. *Зотов В. Б., Макашева З. М.* Муниципальное управление: учебник. М., 2003.
17. *Игнатов В. Г.* Местное самоуправление в современной России. Ростов н/Д.: Феникс, 2001.
18. *Игнатов В. Г.* Государственное и муниципальное управление: Введение в специальность. М.: ИКЦ «МарТ», 2006.
19. *Игнатов В. Г., Бутов В. И.* Местное самоуправление. Ростов н/Д.: Феникс, 2003.
20. *Игнатов В. Г., Бутов В. И.* Регионоведение (экономика и управление). М.: ИКЦ «МарТ», 2004.
21. *Кирсанов С. А., Ошурков А. Т., Истомин Е. П., Резанов Л. В.* Муниципальное управление. Эффективность муниципального менеджмента. СПб.: Андреевский Издательский дом, 2008. 318 с.
22. *Кнорринг В. И.* Основы государственного и муниципального управления: учебник для вузов. Изд. 3-е, доп. М.: Экзамен, 2006. 480 с.
23. *Крамнин В. В.* Социально-психологические механизмы политической власти. Л.: Наука, 1991.
24. *Кузнецов В. В., Ваховский В. В., Чебурашкина И. С.* Государственное и муниципальное управление: учеб. пособие. Ульяновск, 2004. 192 с.
25. *Мухаев Р. Т.* Система государственного и муниципального управления. [Электронный ресурс]. 2-е изд. перераб и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2011.
26. *Ноздрачев А. Ф.* Государственная служба. М.: Статус, 2005. 148 с.
27. Основные теории происхождения государства. [Электронный ресурс]. URL: <http://dic.academic.ru/>.
28. Основы государства и права: учеб. пособие для поступающих в юрид. вузы / под ред. акад. О. Е. Кутафина. 7-е изд. М.: Юрист, 2000.
29. *Парахина В. Н., Галеев Е. В., Ганишина Л. Н.* Муниципальное управление. М.: КноРус, 2007. 496 с.
30. *Пикулькин А. В.* Система государственного управления. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2007.
31. *Прошкин С. В., Петрушина С. В.* Государственное управление зарубежных стран. М., 2001.

32. *Радченко А. И.* Основы государственного и муниципального управления: системный подход: учебник для вузов. Изд. 3-е, перераб. и доп. М.: ИКЦ «МарТ», 2007. 608 с.
33. *Райзберг Б. А.* Государственное управление экономическими и социальными процессами. М.: ИНФРА-М, 2006.
34. *Рой О. М.* Система государственного и муниципального управления. СПб.: Питер, 2006.
35. *Рябов С. В.* Реформы государственного аппарата. М.: Наука, 1992.
36. *Сурин А. В.* Основы управления. Государственное и муниципальное управление. Антикризисное управление. Управление персоналом. Менеджмент. М.: Изд-во КДУ, 2008. 368 с.
37. *Тарасова Н. Н.* Государственные работники США. М.: Наука, 1992.
38. Теория управления: учебник / под общ. ред. А. Л. Гапоненко, А. П. Панкрухина. М.: Изд-во РАГС, 2003. 558 с.
39. *Уткин Э. А., Денисов А. Ф.* Государственное и муниципальное управление. М.: ЭКМОС, 2001. 304 с.
40. *Филиппов Ю. В., Авдеева Т. Т.* Основы развития местного хозяйства: учебник. М.: Дело, 2000.
41. *Халиков М. И.* Система государственного и муниципального управления: учеб. пособие для вузов. 2-е изд. М.: Флинта, 2010. 448 с.
42. *Ходырев В. В.* Государственное и муниципальное управление: рабочая тетрадь (методические указания) (ч. 2, 3). СПб.: Изд-во Политехн. ун-та, 2011. 246 с.
43. *Чиркин В. Е.* Система государственного и муниципального управления: учебник. М.: Норма, 2009. 432 с.
44. *Чиркин В. Е.* Государственное и муниципальное управление. М.: Юристъ, 2004. 320 с.
45. *Шашина Н. С.* Система государственного и муниципального управления: учеб. пособие. [Электронный ресурс]. СПб.: Изд-во СПбАУЭ, 2010.
46. *Щепетев В. И.* История государственного управления в России: учебник М.: ВЛАДОС, 2003.

# СОДЕРЖАНИЕ

## **Раздел А. Основы теории организации государственного и муниципального управления.....3**

1. Исторические аспекты теории государства и государственного управления.....3
2. Власть..... 20
3. Основы государства ..... 30
4. Государственное управление как социальное и системное явление..... 48
5. Нормативно-правовые основы функционирования государства ..... 63
6. Глава государства (общие положения) ..... 64
7. Законодательная власть (общие положения)..... 68
8. Исполнительная власть (общие положения) ..... 77
9. Судебная власть..... 83
10. Основы территориального управления ..... 88
11. Основы местного самоуправления ..... 91
12. Эффективность государственного управления..... 100

## **Раздел Б. Организация государственного и муниципального управления в России..... 118**

13. Нормативно-правовые основы государственного управления в РФ ..... 118
14. Президент Российской Федерации и его Администрация..... 122
15. Законодательная власть в РФ ..... 133
16. Система федеральных органов исполнительной власти..... 147
17. Судебная власть в РФ ..... 162
18. Государственные органы особой компетенции ..... 168
19. Органы государственной власти в субъектах Российской Федерации..... 175

20. Государственная служба .....	187
21. Местное самоуправление в РФ.....	197
<b>Библиография.....</b>	<b>217</b>

САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ  
УПРАВЛЕНИЯ И ЭКОНОМИКИ

*Нина Сергеевна Шашина*  
*Владимир Владимирович Ходырев*

# **Система государственного и муниципального управления**

*Учебно-методическое пособие*

Заведующий редакцией научной и учебно-методической  
литературы Издательства СПбУУиЭ  
*А. В. Блажко*

Подписано в печать 23.05.2012 г.  
Формат 60×84<sup>1</sup>/<sub>16</sub>. Уч.-изд. л. 10,48. Усл. печ. л. 13,88.  
Тираж 600 экз. Заказ № 8267

Издательство Санкт-Петербургского университета  
управления и экономики  
198103, Санкт-Петербург, Лермонтовский пр. 44, лит. А  
(812)448-82-50  
E-mail: izdat-ime@spbume.ru, izdat-ime@yandex.ru

## НИНА СЕРГЕЕВНА ШАШИНА



Заместитель заведующего кафедрой «Государственное и муниципальное управление» СПбУУиЭ, доктор экономических наук, профессор, член-корреспондент МАН ВШ. Область научных интересов — глобализация мировой экономики, международные инвестиции, управление развитием предпринимательства, инновационное развитие регионов.

Автор 11 монографий, включая четыре коллективных монографии на иностранном языке, четырех электронных учебников по истории экономики, истории государственного управления, системе государственного и муниципального управления и др.

Награждена медалью «К 300-летию Санкт-Петербурга», грамотами Министерства образования РФ и Комитета по образованию Правительства Санкт-Петербурга.

## ВЛАДИМИР ВЛАДИМИРОВИЧ ХОДЫРЕВ



Доцент кафедры «Государственное и муниципальное управление», кандидат экономических наук, доцент.

Специалист в сфере совершенствования управления в социально-экономических системах, адаптивных систем управления, управления развитием организаций.

Соавтор ряда монографий и справочников, автор учебников и учебных пособий, а также многочисленных статей в ведущих периодических изданиях.

В учебно-методическом пособии представлены основы системы государственного и муниципального управления. Пособие состоит из двух частей, поскольку дисциплина читается на протяжении двух семестров. Первая часть раскрывает общие вопросы изучения государственного и муниципального управления; вторая часть — организацию государственного и муниципального управления в России. Разделы пособия содержат изложение тем, вопросы для самопроверки, список использованной и рекомендуемой литературы.

Издание предназначено для подготовки и дополнительного профессионального образования кадров по специальности 080504.65 «Государственное и муниципальное управление» и по направлению магистратуры 521502 «Государственное управление и местное самоуправление». Пособие рекомендуется преподавателям вузов, консультантам учебных и научных центров, работающих в сфере государственного и муниципального управления, а также практическим работникам для использования в профессиональной деятельности.

ISBN 978-5-94047-317-6



9 785940 473176