

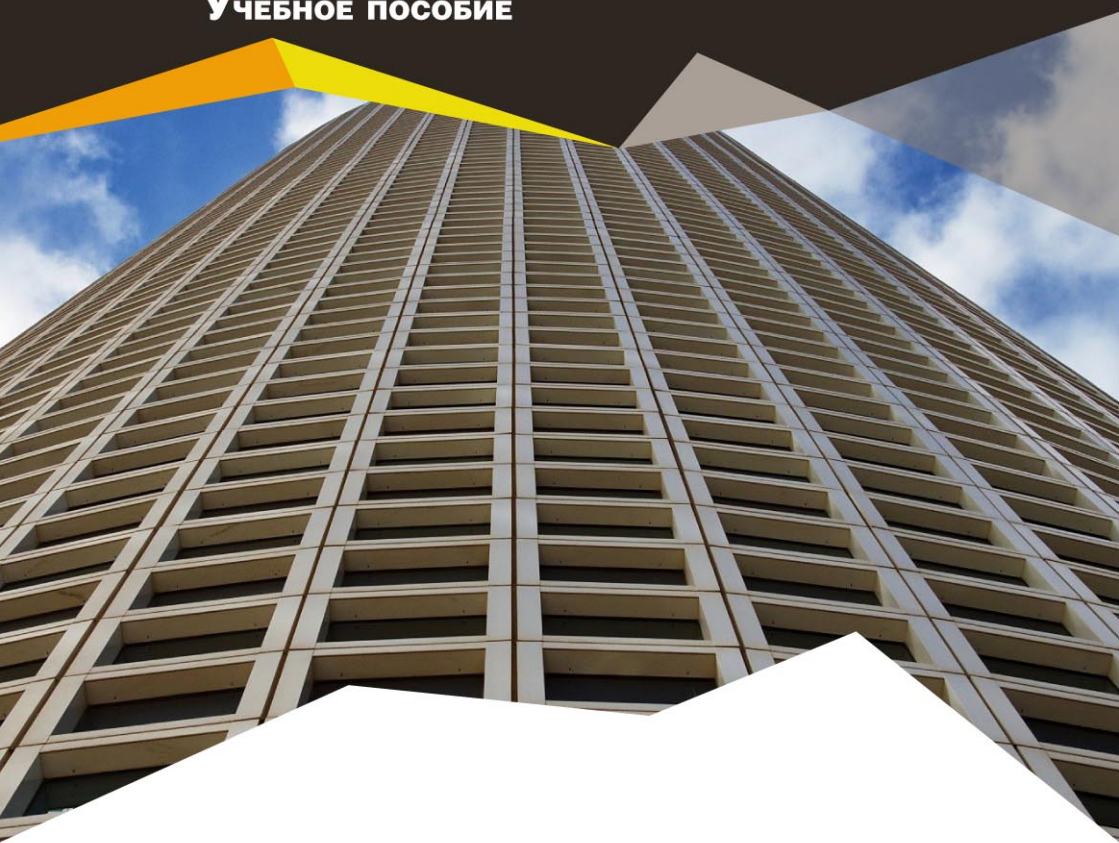


СИБИРСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
SIBERIAN FEDERAL UNIVERSITY

Е. В. Лобкова, Е. В. Зандер, К. Ю. Лобков

ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ



**ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ,
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ
И ФИНАНСОВ**

УДК 351(07)
ББК 66.033.141я73+67.401я73
Л682

Рецензенты:

О. М. Рой, доктор социологических наук, профессор, заведующий кафедрой региональной экономики и управления территориями ФГБОУ ВО «Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского»;

Г. Е. Мекуш, доктор экономических наук, профессор, член-корреспондент САН ВШ, заведующий кафедрой региональной и отраслевой экономики ФГБОУ ВО «Кемеровский государственный университет»

Лобкова, Е. В.

Л682 Основы государственного и муниципального управления : учеб. пособие / Е. В. Лобкова, Е. В. Зандер, К. Ю. Лобков. — Красноярск : Сиб. федер. ун-т, 2020. — 300 с.
ISBN 978-5-7638-4264-7

Рассмотрены основные принципы и характеристики, функции и задачи, структура и элементы, правовая основа и закономерности функционирования системы государственного и муниципального управления. Акцент сделан на системе государственного и муниципального управления Российской Федерации. Дана подробная характеристика форм государственного устройства и правления, политических режимов и моделей построения федеративных отношений. Описаны ветви и институты государственной власти в России, особенности реализации территориального государственного управления и местного самоуправления. Представлен обзор подходов к оценке эффективности государственного и муниципального управления. Особое внимание уделено процессу оценки регулирующего воздействия нормативно-правовых актов как процессу повышения эффективности системы государственного и муниципального управления.

Предназначено для студентов, магистрантов, аспирантов экономических и управленческих вузов, государственных и муниципальных служащих, слушателей отделений переподготовки и повышения профессиональной квалификации по экономическим специальностям.

Электронный вариант издания см.:
<http://catalog.sfu-kras.ru>

УДК 351(07)
ББК 66.033.141я73+67.401я73

ISBN 978-5-7638-4264-7

© Сибирский федеральный университет, 2020

Оглавление

| | |
|---|-----------|
| Введение | 5 |
| Глава 1. Сущность, структура и элементы системы государственного и муниципального управления | 8 |
| 1.1. Сущность и элементы системы государственного и муниципального управления | 8 |
| 1.2. Принципы государственного управления | 11 |
| 1.3. Понятие и классификация функций государства в современном обществе. Формы и методы осуществления функций государства | 13 |
| 1.4. Признаки и формы государства..... | 17 |
| 1.5. Модели и принципы федерализма | 28 |
| Контрольные вопросы и задания | 31 |
| Глава 2. Особенности организации публичного управления в Российской Федерации | 33 |
| 2.1. Процессы публичного управления | 33 |
| 2.2. Федеративное устройство России..... | 48 |
| 2.3. Система органов государственной власти Российской Федерации..... | 67 |
| 2.4. Муниципальная власть как одно из проявлений публичной власти | 76 |
| Контрольные вопросы и задания | 80 |
| Глава 3. Организация государственного управления в Российской Федерации | 83 |
| 3.1. Институт президентской власти Российской Федерации | 83 |
| 3.2. Система федеральных органов исполнительной власти | 95 |
| 3.3. Федеральный орган законодательной власти России..... | 106 |
| 3.4. Судебная система Российской Федерации | 122 |
| 3.5. Федеральные государственные органы власти с особым статусом | 135 |
| 3.6. Организация государственного управления на уровне субъектов Российской Федерации..... | 151 |
| Контрольные вопросы и задания | 168 |

| | |
|---|------------|
| Глава 4. Организационные основы муниципального управления | 172 |
| 4.1. Местное самоуправление в системе управления государством и обществом..... | 172 |
| 4.2. Основы местного самоуправления в Российской Федерации.... | 174 |
| 4.3. Система органов местного самоуправления..... | 184 |
| Контрольные вопросы и задания | 196 |
| Глава 5. Территориальная организация управления Красноярского края..... | 198 |
| 5.1. Структура органов государственной власти Красноярского края..... | 198 |
| 5.2. Местное самоуправление в муниципальных образованиях Красноярского края..... | 214 |
| Контрольные вопросы и задания | 230 |
| Глава 6. Оценка эффективности государственного и муниципального управления | 232 |
| 6.1. Критерии и факторы эффективности государственного и муниципального управления..... | 232 |
| 6.2. Интегральные показатели оценки эффективности государственного управления | 245 |
| 6.3. Оценка регулирующего воздействия нормативных правовых актов | 252 |
| 6.4. Административная реформа как процесс повышения эффективности государственного управления..... | 261 |
| Контрольные вопросы и задания | 266 |
| Заключение | 269 |
| Библиографический список..... | 272 |
| Темы докладов и рефератов..... | 276 |
| Задания для практических занятий и самостоятельной работы..... | 280 |
| Тестовые задания | 294 |

Глава 1

Сущность, структура и элементы системы государственного и муниципального управления

1.1. Сущность и элементы системы государственного и муниципального управления

Сущность системы государственного и муниципального управления определяется через понятия системы (как совокупности элементов) и государственного и муниципального управления.

Система – совокупность закономерно связанных друг с другом элементов (предметов, явлений, процессов, взглядов, знаний и др.). Характерным признаком системы является ее целостность – взаимосвязь и взаимодействие входящих в систему элементов; специфические цели и особенности развития элементов подчинены общей цели развития системы.

Объектом системы государственного и муниципального управления является общество в целом и (или) его отдельные группы, экономические, общественно-политические, культурные и прочие организации и их деятельность. Элементами системы государственного и муниципального управления являются государственные и муниципальные институты как организации определенных групп людей, наделенных необходимыми властными полномочиями и действующих от имени общества и каждого гражданина на основе установленных правовых норм.

Существует несколько подходов к трактовке понятий «управление» и «регулирование» применительно к системе государственного и муниципального управления. Управление понимается как

внешнее воздействие субъекта на объект управления, деятельность подсистемы управляющей по отношению к управляемой; осуществление функций и действий по планированию, организации, мотивации, координации и контролю внутри системы для достижения поставленных целей; деятельность по организации выполнения управленческих решений.

Регулирование рассматривается как процесс приведения в порядок, упорядочения (механизма, деятельности и т. д.); руководство движением, направлением, действиями, отношениями и т. п.; форма целенаправленного управляющего воздействия, ориентированного на поддержание равновесия в управляемом объекте и на его развитие посредством введения в него регуляторов (норм, правил, целей, связей).

Система государственного и муниципального управления – система, включающая институты и процессы государственного управления и местного самоуправления, социальная функция которых заключается в организации и осуществлении регулятивной деятельности государства и проведении государственной политики, а также в обеспечении влияния общества (объекта управления) на государство (субъект управления). По сути, это система взаимодействия и взаимоотношения субъектов и объектов государственного и муниципального управления с целью их качественного изменения.

Понятие государственного и муниципального управления

К определению государственного управления существует большое количество авторских подходов:

– целенаправленное организующее и регулирующее воздействие государства (через систему органов власти и должностных лиц в них) на общественную и частную жизнедеятельность людей в целях ее упорядочивания и преобразования; общественные процессы и отношения в обществе, опирающиеся на властную силу (Г. В. Атаманчук, Н. И. Глазунова);

– деятельность по реализации законодательных, исполнительных, судебных и иных властных полномочий государства в целях выполнения его организационно-регулирующей функции в обществе в целом и в отдельных его частях (Г. Л. Купряшин);

– процесс регулирования отношений внутри государства посредством распределения сфер влияния между основными территориальными уровнями и ветвями власти (О. М. Рой);

– процесс регулирования и упорядочения жизнедеятельности и отношений личности, коллектива, государства и общества, установления рациональных взаимосвязей между ними путем применения государственной власти (В. Е. Чиркин);

– сознательное воздействие всех государственных институтов на деятельность общества, его отдельные группы, при котором реализуются общественные потребности и интересы, общезначимые цели и воля общества (М. Ю. Зенков).

Субъектами государственного управления выступают государственные институты как организации специальных групп людей, наделенные необходимыми для управленческих действий властными полномочиями и действующие от имени общества и каждого гражданина на основе установленных правовых норм. *Объект государственного управления* – общество в целом или его отдельные группы, общественно-политические, экономические, культурные и прочие организации, их деятельность.

Инструменты государственного управления – структура государственного бюджета, государственные программы, федеральные и региональные законы, условия государственного кредитования, ставки налогов, условия предоставления льгот субъектам экономического рынка и гражданам, экспортно-импортные тарифы, таможенные пошлины, квоты на ввоз и вывоз товаров и капитала и т. д.

Подсистемы системы государственного управления:

1) политическая подсистема (формулирование стратегии развития):

– определяет необходимость и границы управленческих действий, формирует правительственную стратегию, соотнося цели и ресурсы в процессе разработки и осуществления государственных программ;

– определяет полномочия органов государственной и муниципальной власти (на основе конституционных правил);

– разрабатывает основные ориентиры и принципы институционального устройства государственного управления;

2) административная подсистема (организация выполнения решений):

– включает институты и процессы, обеспечивающие осуществление полномочий органов власти, структурированных по отраслевому, функциональному, территориальному критериям;

– включает цели, задачи и функции аппарата государственных органов, механизм включения индивида в структуры

государственной администрации, порядок продвижения по службе, разрешение трудовых споров и иных конфликтов внутри администрации, формирование лидерских качеств, мотивацию работников государственного аппарата и т. д.;

3) операционная подсистема (сопровождение процесса реализации государственного управления):

– включает институты и процессы, поддерживающие технологии деятельности государственных служащих (например, создание и информационное сопровождение функционирования порталов государственных услуг и сайтов органов государственного управления в Интернете, организация документооборота, ведение баз данных, служба «одного окна», институт электронной подписи, статистический учет и т. д.);

– отвечает за непосредственное удовлетворение социальных потребностей в услугах государственного управления, которыми пользуется общество в целом и отдельные граждане или их организации.

Система государственного и муниципального управления является открытой и внутренне сложной системой, взаимодействующей с окружающими ее структурами и элементами. В этом взаимодействии, а также в рамках функционирования внутренних процессов система основывается на совокупности важных принципов, обеспечивающих единство и целостность структуры.

1.2. Принципы государственного управления

Принципы государственного управления – научно обоснованные и законодательно закрепленные положения, в соответствии с которыми строится, функционирует и развивается система государственного управления как система. Предлагается следующая классификация принципов государственного управления.

Общие (социально-правовые) принципы государственного управления

Законность – строгое и неуклонное соблюдение и исполнение всеми субъектами и объектами государственного управления действующих на территории России правовых предписаний.

Объективность – изучение закономерностей общественно-развития и на их основе научное определение путей и способов дальнейшего совершенствования процесса государственного управления (противоположность – субъективизм и волюнтаризм).

Конкретность – осуществление государственного управления применительно к конкретным жизненным обстоятельствам с учетом разнообразных форм проявления действий объективных законов общественного развития на основе достоверной информации об истинном состоянии объекта управления.

Эффективность – стремление к достижению целей государственного управления с применением минимальных затрат сил, средств и времени.

Сочетание централизации и децентрализации (имеет особое значение в государствах с федеративным устройством) – разграничение предметов ведения между федеральными органами государственного управления и органами власти субъектов Российской Федерации осуществляется на основе Конституции РФ (ст. 71 и 72) и иных актов о разграничении компетенции между указанными субъектами.

Организационные принципы (определяют систему государственного управления, компетенцию и порядок взаимодействия ее звеньев) подразделяются на общие организационные и внутри-организационные принципы.

К общим относятся отраслевой, территориальный, линейный, функциональный, а также принцип двойного подчинения.

Отраслевой принцип – это основной принцип организации аппаратов и служб, осуществляющих исполнительную власть (образуются соответствующие органы для реализации определенного вида государственно-управленческой деятельности, например здравоохранения, культуры, внутренних дел и т. д.).

Территориальный принцип лежит в основе формирования аппарата государственной (в большей степени исполнительной) власти в соответствии с административно-территориальным делением страны.

Линейный принцип означает, что каждый руководитель в пределах своей компетенции обладает в отношении подчиненных всеми правами и функциями управления.

Функциональный принцип является следствием развития межотраслевых связей. Действие принципа проявляется, например, когда субъект управления в рамках конкретной функции вправе

осуществлять нормативное, методическое руководство, а также контроль и административное принуждение.

Принцип двойного подчинения – это сочетание необходимых начал централизованного руководства с учетом местных условий и особенностей субъектов Российской Федерации, региональных органов исполнительной власти.

Внутриорганизационные принципы отражают основы деятельности органов власти в рамках их структур: рациональное распределение полномочий, ответственность субъектов за принятие решений и их исполнение, сочетание единоначалия и коллегиальности.

Рациональное распределение полномочий между субъектами исполнительной деятельности предполагает юридическое закрепление задач, обязанностей и прав за каждым органом и работником; урегулирование их взаимоотношений в исполнительной деятельности.

Ответственность субъектов исполнительной деятельности за результаты работы тесно связана с принципом рационального распределения полномочий.

Сочетание единоначалия и коллегиальности означает, что решение важнейших вопросов государственного управления осуществляется коллегиальными органами. Вопросы текущего (оперативного) характера решаются единолично компетентным должностным лицом. Реализация принципа обеспечивает оперативность руководства, использование индивидуальных способностей и опыта руководителя, повышает его персональную ответственность.

1.3. Понятие и классификация функций государства в современном обществе. Формы и методы осуществления функций государства

Функция государства – определенная направленность его деятельности, конкретизирующая его социальное назначение.

Выделяют функции государства по степени значимости:

– основные функции (функции, которые может осуществлять только государство): обеспечение общественного порядка, безопасности, прав и свобод граждан, борьба с преступностью;

функция обороны, поддержания внешних отношений, охраны правопорядка; регулирование экономики, валютно-финансовое регулирование (эмиссия денег); бюджетное регулирование, сбор налогов, пошлин; распределение доходов и расходов в бюджете; обеспечение экологической безопасности, поддержание и развитие культуры, обеспечение образования населения и др.;

– второстепенные функции (связанные с осуществлением деятельности государства): управление персоналом, материально-техническое обеспечение и управление государственным имуществом, сбор и распространение необходимой для управления информации и т. п.

Выделяют следующие функции государства по территориальному признаку:

– внутренние: хозяйственная функция (организация и регулирование экономической жизни); стабилизационная (поддержание стабильности и мира в обществе); координационная (обеспечение общественного согласия и единства); социальная (социальное обеспечение, справедливое распределение благ); культурно-воспитательная (поддержка культуры и духовных ценностей); правовая (нормотворчество, защита конституционного строя, прав, законности); экологическая (охрана природы, обеспечение здоровой окружающей среды);

– внешние: отстаивание национальных интересов на международном уровне, обеспечение взаимовыгодного международного сотрудничества, координация усилий в решении глобальных проблем человечества, взаимодействие с надгосударственными организациями (ООН, Советом Европы и т. д.); организация обороны и охрана государственной безопасности, защита государственного суверенитета, осуществление военных действий против других государств и т. п.

Кроме перечисленного деления функций государства по значимости и территориальному признаку, выделяют также регулятивную функцию государства – регулирование отношений в сферах социально-экономического направления, установление правил и норм. Охранительная функция – защита соблюдения этих норм и правил, санкции за нарушение, охрана порядка и устоев государственности. К функциям государства по направлениям реализации относятся политическая, экономическая, экологическая, социальная, инвестиционная, правоохранительная, культурно-воспитательная и др.

Формы и методы осуществления функций государства.

Методы государственного управления

Выделяют следующие формы осуществления функций государства:

– прямая форма (административные и правовые методы, меры принуждения);

– косвенная форма (убеждение, в том числе морально-этическое воздействие; стимулирование, добровольное соглашение, экономические методы).

К методам государственного управления относят:

1) административные методы и меры принуждения: санкции, разрешения и запреты, лицензирование, квотирование, штрафы, контроль, антимонопольная политика;

2) правовые методы: распределение полномочий и функций между уровнями власти; совершенствование межбюджетных отношений и налогового законодательства; регулирование отношений собственности, проведение приватизации; формулирование земельных и природоресурсных отношений; обеспечение защиты прав инвесторов и др.;

3) экономические методы: регулирование цен, тарифов, ставок платежей за территориальные ресурсы; социально-экономическая политика (социально-экономические программы; содействие занятости; социальная защита населения, программы освоения и развития территорий); внешнеэкономическая политика (валютное регулирование; таможенные пошлины, квоты); инвестиционная политика и др.

Система целей государственного управления

Цель государственного управления – это конечный или конкретный промежуточный результат на пути достижения определенного состояния общества (или его подсистемы) в соответствии с запрограммированными перспективами его развития. Публично-политической формой закрепления целей являются: ежегодные послания президента парламенту, комплексные целевые программы, приоритетные национальные и региональные проекты, программы социально-экономического развития отрасли, региона. Официальной формой их правового закрепления являются соответствующие законы, указы, правительственные программы, приказы министров и решения губернаторов: они позволяют определить иерархию целей с учетом возможностей

их ресурсного обеспечения, выделить приоритетные направления реализации намеченного, направить усилия исполнителей на достижение как оперативно-тактических и промежуточных, так и стратегических целей.

Главная цель государственного управления – максимальное удовлетворение потребностей людей и формирование цивилизованного образа жизни, создание надлежащих условий для полноценной жизни и созидательной деятельности людей, формирование рациональных отношений между человеком, государством и обществом.

Реализация генеральной цели может быть обеспечена посредством решения целого ряда тактических и стратегических задач:

- формирование дееспособного гражданского общества;
- построение государства, обеспечивающего безопасную и достойную жизнь людей;
- становление свободного и социально ответственного предпринимательства;
- усиление борьбы с коррупцией и терроризмом;
- модернизация Вооруженных сил и правоохранительных органов;
- укрепление позиций России в международных делах.

В системе целей, способствующих достижению генеральной цели обеспечения высокого уровня благосостояния нации, можно выделить следующие: развитие производственного потенциала и технологий; создание условий для устойчивого экономического развития; интеллектуальное развитие и развитие культуры; воспроизводство и эффективное использование ресурсов; жизнеобеспечение; обеспечение безопасности страны и населения и др.

Достижению генеральной цели государственного регулирования экономики – выравнивание динамики развития экономики и адаптация к экономическим циклам – способствует следующая система целей: обеспечение стабильности денежного обращения и стабильности цен; развитие конкуренции и защита отечественного (внутреннего) производителя; совершенствование структуры экономики; поддержание нормального уровня занятости; обеспечение внешнеэкономического равновесия; обеспечение социальной стабильности; защита и улучшение окружающей среды и др.

1.4. Признаки и формы государства

Государство – властно-политическая организация, обладающая суверенитетом, специальным аппаратом управления и принуждения и устанавливающая правовой порядок на определенной территории.

К особенностям государства, отражающим его сущность, относятся:

- территориальная организация людей;
- публичная и легитимная (нормативно выраженная) властная сила общества (государство объединяет людей юридическим способом через специальную форму объединения – институт гражданства);
- создание и поддержание организационных и правовых условий для решения проблем общества;
- соблюдение национальных интересов народа, установление взаимосвязи с интересами народов мирового сообщества;
- посредством органов власти принятие законов, других нормативных актов (правил поведения) и обеспечение их проведение в жизнь всеми находящимися в распоряжении методами (административными, уголовно-правовыми и др.);
- формирование и закрепление всеобщей воли через структуры и механизмы государства (государственные решения и постановления носят обязательный характер);
- обладание легитимной монополией на законотворчество и принуждение к его реализации;
- создание и поддержание своего аппарата как совокупности людей, профессионально занятых управлением, для обеспечения реализации государственных целей и функций;
- реализация механизма общественного самоуправления;
- представление интересов объединенного общества людей в качестве целостности (закрытой структуры) на мировой арене во взаимоотношениях с другими странами и народами.

К признакам государства как субъекта международного права по международному правовому акту «Конвенция Монтевидео о правах и обязанностях государств» (1933 г.) относятся: постоянное население; определенная территория; собственное правительство; способность к вступлению в отношения с другими государствами.

Признаки государства

1. *Публичность власти.* Власть понимается как способность влиять в нужном направлении, подчинять своей воле, навязывать ее подвластным, осуществлять над ними господство. Публичность власти означает, что она является воплощением и способом реализации потребностей общества в государстве; выступает и действует от имени общества, народа, нации; призвана действовать в интересах общества; открыта и доступна обществу в той или иной форме (политические партии, избирательные системы, общественные организации, общественные движения – вплоть до революционных выступлений, восстаний и др.). Обеспечение публичной власти осуществляется за счет аппарата государства – системы государственных органов (органов управления); аппарата принуждения – системы правоохранительных органов, армии, пенитенциарной системы, которые используют легальные способы государственного принуждения.

2. *Суверенитет.* Суверенность государства означает его верховную власть на определенной территории. В каждом обществе могут действовать различные властные структуры (партийные, производственные, семейные и др.). Высшей властью обладает государство, и его решения обязательны для всех граждан, организаций и учреждений в данном обществе. Государственный суверенитет – это неотчуждаемое юридическое качество независимого государства, символизирующее его политико-правовую самостоятельность, высшую ответственность и ценность как первичного субъекта международного права. Уважение суверенитета – основной принцип современного международного права и международных отношений, который закреплен в Уставе ООН и других международных актах.

3. *Наличие территории, закрепленной за государством.* Границами государственной территории устанавливаются пределы действия высшей государственной власти и издаваемых норм. В настоящее время международным правом запрещается насильственный захват территорий других государств, нарушение государственных границ, использование их территорий без согласования с ними. Закреплен принцип территориальной целостности и неприкосновенности государств. Международное право допускает возможность (признает законными) изменения границ государственной территории лишь в строго определенных случаях: изменение границ государственной территории, произведенное

на основе принципа самоопределения народов и наций; обмен, передача или уступка государственной территории, производимые добровольно и в интересах развития мирных добрососедских отношений между государствами.

4. *Население.* Государство – это организация власти, субъектом и объектом которой является народ, населяющий территорию государства. Государство объединяет людей в единое целое, а принадлежность их к данному государству отражается понятием «гражданство» («подданство»). Гражданство (подданство) – это устойчивая правовая связь лица с данным государством, выражающаяся в их взаимных правах и обязанностях. Государству свойственно объединение людей по территориальному признаку в один территориальный коллектив (граждане государства, население страны) и одновременное разделение его в целях оптимизации управления на меньшие территориальные коллективы (население областей, районов и т. п.). Государство признает и гарантирует права и свободы человека, защищает и покровительствует ему за границей; гражданин соблюдает законы и предписания государства, выполняет установленные им обязанности.

5. *Правовая система как юридическая основа государства.* Государство, его институты, власть закреплены в праве и действуют, опираясь на право и правовые средства. Право является регулятором общественных отношений. С помощью права государство упорядочивает социальные связи, регулирует их и достигает целей и результатов. Правовая система включает упорядоченную систему законодательства и конституционный строй.

6. *Бюджетно-налоговая система.* Бюджетная система как совокупность всех бюджетов, действующих на территории государства; как совокупность отношений, возникающих между различными субъектами в процессе формирования доходов и осуществления расходов бюджетов всех уровней системы и бюджетов государственных внебюджетных фондов, осуществления государственных и муниципальных заимствований, регулирования государственного и муниципального долга; составления и рассмотрения проектов бюджетов системы, их утверждения и исполнения, контроля за их исполнением. Государственный бюджет – важнейший финансовый документ государства. Налоговая система – это совокупность налогов, устанавливаемых государственной властью, а также методы и принципы построения налогов.

7. *Государственные символы (герб, флаг, гимн)*. Государственные символы устанавливаются конституцией государства, а их подробное описание и порядок использования определяются в специальном законе или ином акте общегосударственного значения. Государство имеет исключительное право на установление своих символов.

Форма государства – организация государственной власти, выраженная в форме правления; форме государственного устройства; политическом (государственном) режиме.

Форма правления

Форма правления характеризует способ организации государственной власти, включающий в себя порядок образования и деятельности высших государственных органов, порядок взаимоотношений их друг с другом и с населением, степень участия населения в их формировании. Форма правления исторически складывается в процессе борьбы и взаимодействия социальных и политических сил соответствующего общества. В современной теории государства рассматривают две формы правления: монархию и республику.

Монархия (единовластие) – форма правления, при которой верховная государственная власть частично или полностью принадлежит одному лицу – монарху и, как правило, передается по наследству. Такая форма правления появилась на рубеже IV–III тысячелетий до н. э.

Современные виды монархии

Конституционная монархия: сам монарх ограничивает свои полномочия путем октроирования (дарования) конституции. Впервые октроирование было применено во Франции в 1814 г., когда Людовик XVIII подписал Конституционную хартию. Современные конституционные монархии: Австралия, Антигуа и Барбуда, Багамы, Барбадос, Бахрейн, Белиз, Бельгия, Бутан, Великобритания, Гренада, Дания, Иордания, Испания, Камбоджа, Канада, Кувейт, Лесото, Лихтенштейн, Люксембург, Малайзия, Марокко, Монако, Нидерланды, Новая Зеландия, Норвегия, Оман, Папуа – Новая Гвинея, Самоа, Свазиленд, Сент-Винсент и Гренадины, Сент-Китс и Невис, Сент-Люсия, Соломоновы острова, Таиланд, Тонга, Тувалу, Швеция, Ямайка, Япония. Абсолютная власть (исполнительная и законодательная) принадлежит монарху

(а также членам его семьи), при наличии представительного органа его члены назначаются монархом, политические партии, как правило, запрещены.

Парламентарная (парламентская) монархия: правительство формируется из представителей определенной партии, получивших большинство на выборах; лидер партии, обладающей наибольшим числом депутатских мест в парламенте, становится главой государства (премьер-министр); в законодательной, исполнительной и судебной сферах власть монарха фактически отсутствует, она является символической; законодательные акты принимаются парламентом и формально подписываются монархом; правительство согласно конституции несет ответственность перед парламентом. Примеры стран, где государственная власть реализуется в форме парламентской монархии: Австралия, Бельгия, Великобритания, Испания, Лесото, Нидерланды, Таиланд, Швеция, Япония и др.

Дуалистическая монархия предполагает двойственный характер власти. Власть разделена между монархом (активен в исполнительной власти) и парламентом (силен в законодательной власти): монарх ограничен в осуществлении законодательной власти, но может активно влиять на исполнительную власть. Примеры стран, где реализована дуалистическая монархия: Дания, Иордания, Камбоджа, Лихтенштейн, Люксембург, Монако, Норвегия.

Абсолютная монархия (власть монарха не ограничена) реализована в Брунее (султан) и Катаре (эмир). Теократические монархии, где светская власть совмещена с духовной, представлены в Ватикане, Саудовской Аравии (абсолютные теократические). В формировании и управлении монархией зачастую участвует не только монарх – глава государства, но и члены его семьи, которые принимают решение о наследовании престола (так называемые «семейные монархии»).

Республика сложилась исторически позднее монархии, поскольку формированию монархии способствовала организация родоплеменных связей.

Республика (лат. «общее дело») – форма государственного правления, при которой все высшие органы государственной власти либо избираются на определенный срок, либо формируются общенациональными представительными учреждениями (например, парламентом), а граждане обладают личными и политическими правами. Важнейшей чертой республики как формы правления

является выборность главы государства, исключая наследственный или иной невыборный способ передачи власти.

Особенности современных республик:

– реализация принципа разделения властей, четкое разграничение полномочий между органами государственной власти;

– выборность на определенный срок основных властных институтов – главы государства, парламента;

– установление юридической ответственности главы государства и других должностных лиц государства, высших органов государственной власти;

– развитие разнообразных форм участия граждан в управлении государством (демократия участия).

Современные виды республик

Парламентская республика. При соблюдении принципа разделения властей приоритет в организации государственного управления принадлежит парламенту, формируемому непосредственно населением через выборы (при этом не столь важен сам принцип организации избирательной системы – мажоритарный или пропорциональный; более популярна пропорциональная система). Парламент непосредственно отвечает за назначение правительства, которое может формировать как политическая партия, получившая большинство на выборах депутатов парламента, так и коалиция политических партий. Правительство ответственно перед парламентом, парламент имеет в отношении правительства контрольные полномочия. При политических кризисах велика вероятность частой смены правительства (например, в Италии).

Глава государства, как правило президент, избирается парламентом (Албания, Израиль, Молдавия, Суринам), или одной из палат парламента (Маршалловы острова), или специально образуемым выборным органом, включающим наряду с членами парламента представителей субъектов Федерации (Федеральным Собранием в Германии, электоральной коллегией в Индии) или представительные органы регионов (в Италии, Тринидаде и Тобаго). В Австрийской Республике, Ирландии, Монголии, Хорватии президент избирается непосредственно населением, но не обладает существенными полномочиями. Президент, являясь главой государства, не возглавляет исполнительную власть, однако именно он обнародует законы, формально представляет

кандидатуру главы правительства, имеет представительские (но ограниченные) полномочия (в Австрии, Германии, Индии, Ирландии).

Президентская республика. Первая президентская республика в мире – Соединенные Штаты Америки. Президентская республика соединяет в руках президента полномочия главы государства и главы правительства. Характерные черты: внепарламентский метод избрания президента и формирования правительства; ответственность правительства перед президентом, а не перед парламентом; более широкие, чем в парламентской республике, полномочия главы государства.

Примеры стран – президентских республик: Казахстан, Бразилия, Мексика, Египет, Нигерия, Индонезия, Ирак, Филиппины, Зимбабве, Тунис, Перу, Беларусь, Узбекистан, Киргизия, Туркменистан, Грузия, Азербайджан, Армения, большинство республик в Африке и Латинской Америке.

Полупрезидентская (смешанная) республика. Считается, что первой смешанной республикой была так называемая Веймарская Республика (форма правления в Германии с 1919 по 1933 г.). Вопреки негативному опыту применения такой формы республики (в 1933 г. рейхспрезидент Гинденбург назначил рейхсканцлером Адольфа Гитлера) в ряде европейских, а впоследствии и в других странах была реализована смешанная республика (Франция в 1958 г. по инициативе Шарля де Голля).

Особенности полупрезидентской (смешанной) республики: сочетание элементов президентской и парламентской республики, направленное на разделение властей: президент и парламент (одна из палат парламента) избираются населением; президент и парламент совместно контролируют исполнительную власть в лице премьер-министра и правительства (совета или кабинета министров); глава государства (президент) определяет основные направления внутренней и внешней политики, согласуя их с правительством (не может предложить какую-либо крайнюю меру), решения главы государства требуют дополнительного согласования со стороны премьер-министра или профильного министра правительства; премьер-министр назначается президентом, как правило, не требуется утверждения этой кандидатуры парламентом (палатой парламента); премьер-министр представляет партию большинства (либо является представителем коалиции большинства); существенную роль в регулировании государственного

стройка играет конституционный совет или конституционный суд, разрешая противоречия между ветвями власти (в отличие от парламентской или президентской республик, где роль такого органа невелика). Также можно утверждать, что президент в смешанной республике отвечает за долгосрочное, стратегическое развитие нации, а правительство – за решение текущих проблем экономической, социальной, финансовой политики.

Форма государственного устройства

Форма государственного (государственно-территориального) устройства – это территориальная организация государства, характеризующаяся соотношением государства в целом и его отдельных составных частей.

Унитарное государство – это единое цельное государственное образование, состоящее из административно-территориальных единиц, которые подчиняются центральным органам власти и признаком государственного суверенитета не обладают.

Признаки унитарного государства:

- единые, общие для всей страны высшие представительные, исполнительные и судебные органы, которые осуществляют верховное руководство соответствующими местными органами;

- одна конституция, единая система законодательства, одно гражданство; единая денежная система; обязательная для всех административно-территориальных единиц общая налоговая и кредитная политика;

- единые вооруженные силы, руководство которыми осуществляется центральными органами государственной власти;

- составные части унитарного государства (области, департаменты, провинции) не обладают государственным суверенитетом, не имеют своих законодательных органов, самостоятельных воинских формирований и других атрибутов государственности;

- все внешние межгосударственные отношения осуществляют государственные органы, которые официально представляют страну на международной арене.

Унитарные государства могут быть централизованными и децентрализованными. Централизованное унитарное государство предполагает контроль со стороны центральной власти всех уровней управления, включая местное самоуправление. Высокая степень централизации наблюдается в Алжире, Мальте, Монголии, Польше, Сингапуре, Таиланде, Туркменистане.

Децентрализованные государства подразделяются на:

– номинальную (формальную) автономию – характерна для Грузии (Абхазия и Аджария), Узбекистана (Каракалпакия), Молдавии (Гагаузия), Сан-Томе и Принсипи;

– политическую автономию – реализована в Азербайджане (Нахичевань), Великобритании (Гернси, Джерси, Мэн), Греции (Афон), Дании (Фарерские острова и Гренландия), Италии (Валле-д'Аоста, Сардиния, Сицилия, Трентино Альто-Адидже, Фриули-Венеция-Джулия), КНР, Панаме, Филиппинах (автономный регион Минданао).

Выделяют также широкую децентрализацию: в Великобритании широкие полномочия предоставлены Шотландии, Северной Ирландии, Уэльсу; во Франции – в отношении 27 регионов (областей), 101 департамента); в Италии – в отношении 15 областей и 110 провинций; в Испании (самая высокая степень децентрализации унитарного государства) – в отношении 17 автономных областей и 2 автономных городов. Значительно децентрализованные унитарные государства – Испания, Италия, Шри-Ланка и ЮАР.

Федерация (лат. «объединение, союз») – форма государственного устройства, при которой части федеративного государства являются государственными образованиями, обладающими юридически определенной политической самостоятельностью: Австралия, Австрия, Бразилия, Россия, Германия, Индия, Мексика, ОАЭ, США, Швейцария.

К особенностям федерации относят:

– наличие двух систем государственной власти, которые взаимосвязаны друг с другом, их полномочия разграничены в основном законе;

– относительная независимость формирования государственных органов каждой из систем государственной власти;

– как правило, наличие двухпалатного парламента, одна из палат которого создана для представления интересов субъектов федерации, либо специального органа (органов), представляющего интересы субъектов федерации;

– двойное гражданство – гражданство федерации и субъекта федерации.

Виды федераций:

– по особенностям правового статуса субъектов федерации: симметричные (США, Эфиопия); асимметричные федерации (Индия, Федеративная Республика Бразилия);

– по способу формирования: конституционные федерации; договорные федерации;

– по особенностям формирования: территориальные (большинство); национально-территориальные (Россия); лингвистические, основанные на языковом признаке (Бельгия, Индия).

Политический режим

Форма государственного режима – совокупность способов и методов осуществления власти государством.

Демократический режим характеризуется высокой степенью политической свободы человека, реальным осуществлением его прав, позволяющим обществу оказывать влияние на государственное управление. Прямая демократия предполагает непосредственное принятие политических решений полноправными гражданами путем голосования с дальнейшим подчинением меньшинства воле большинства или за счет достижения полного согласия. В представительной демократии граждане делегируют функцию принятия решений избранным ими представителям, которые отвечают перед избирателями за свои действия.

Либеральная демократия ставит своей целью равное обеспечение каждому гражданину прав на соблюдение надлежащих правовых процедур, частную собственность, неприкосновенность личной жизни, свободу слова, свободу собраний и свободу вероисповедания. Эти либеральные права закреплены в нормативных актах, которые, в свою очередь, наделяют различные государственные и общественные органы полномочиями с целью обеспечения этих прав.

Авторитарный режим – это способ правления, при котором власть осуществляется одним конкретным лицом при минимальном участии народа.

Авторитарной политической системе присущи следующие черты:

– автократизм (самовластие) – небольшое число носителей власти (один человек (монарх, тиран) или группа лиц (олигархическая группа и т. д.));

– неограниченность власти, ее неподконтрольность гражданам (власть может править с помощью законов, но их она принимает по своему усмотрению);

– опора (реальная или потенциальная) на силу (авторитарный режим может не прибегать к массовым репрессиям и пользоваться

популярностью среди широких слоев населения, но обладает достаточной силой, чтобы в случае необходимости принудить граждан к повиновению);

– монополизация власти и политики, недопущение политической оппозиции и конкуренции (возможно существование ограниченного числа партий, профсоюзов и других организаций, но лишь при условии их подконтрольности властям);

– отказ от тотального контроля над обществом, невмешательство в неполитические сферы, и прежде всего в экономику (власть занимается в основном вопросами обеспечения собственной безопасности, общественного порядка, обороны, внешней политики, хотя она может влиять и на стратегию экономического развития, проводить достаточно активную социальную политику, не разрушая при этом механизмы рыночного самоуправления);

– рекрутирование (формирование) политической элиты путем введения в состав выборного органа новых членов без проведения дополнительных выборов, назначением сверху, а не в результате конкурентной электоральной борьбы;

– неограниченная власть сконцентрирована в руках одного человека или группы лиц (власть не допускает политической оппозиции, но сохраняет автономию личности и общества во всех неполитических сферах).

Виды авторитарного режима:

– военно-бюрократический (хунта), представляющий собой диктатуру военных и бюрократов, при этом фактически нивелируется идеологическая основа их деятельности;

– корпоративный, формируемый бюрократией для целей собственного обогащения, реализации коррупционных схем, защиты экономических интересов;

– деспотический и султанистский, в котором происходит персонификация власти, формирование культа личности.

В таблице 1.1 приведены формы государств в соответствии с формулировкой основного закона государства.

Идеократический режим (теократический, партийный, тоталитарный, расовый) характеризуется вмешательством государства во все или большинство сфер жизни человека и общества; крайним центризмом, волюнтаризмом; опорой на политическую силу (при этом оппозиция не допускается и преследуется, насилие носит характер террора, допускается геноцид); идеологическим абсолютизмом; монополией власти на информацию; централизованным

контролем над экономикой и социальной сферой; милитаризацией государства.

Таблица 1.1

Формы государств стран мира

| Форма правления и устройства | Количество стран |
|---|------------------|
| Республика | 129 |
| Конституционная монархия | 37 |
| Федеративная республика | 12 |
| Унитарная республика (Бангладеш, Сальвадор, ЮАР) | 3 |
| Абсолютная монархия (Бруней, Катар) | 2 |
| Федеративное государство (ОАЭ, Австралия) | 2 |
| Абсолютная теократическая монархия (Ватикан, Саудовская Аравия) | 2 |
| Парламентское княжество (Андорра) | 1 |
| Многонациональное государство (Боливия) | 1 |
| Унитарное государство (Шри-Ланка) | 1 |
| Парламентская монархия (Испания) | 1 |
| Исламское государство (Афганистан) | 1 |
| Исламская республика (Иран) | 1 |

1.5. Модели и принципы федерализма

Федерализм – форма организации государственной власти, при которой политический центр делегирует часть своих полномочий на уровень субъектов федерации или же разграничивает свои управленческие компетенции с ними. В зависимости от национальной специфики государственной модели объем полномочий элементов федерации может различаться. Страны, в которых федеративные субъекты обладают достаточно выраженной политической самостоятельностью: США, Россия и Германия.

Федеральная модель государственного устройства в любой стране функционирует в соответствии с принципами, которые