

Содержание:

Введение

Реалии существования нашего общества в настоящее время, суровая действительность, к которой все вынуждены приспособляться, находятся в прямой зависимости от эффективности государственного управления и неразрывно связаны с ней. В любом обществе между государством и обществом существует взаимодействие, качество и уровень которого определяется эффективностью политики в сфере управления.

Государство реально действует, проявляет себя как система, совокупность специальных органов, коллективов людей, осуществляющих управление делами общества от его имени и в пределах предоставленных полномочий. Такие коллективы действуют постоянно и, как правило, на профессиональной основе, что выделяет их из общества и ставит над обществом. Граждане могут принимать то или иное участие в делах государства, но в конечном итоге оно, его органы несут персональную ответственность за эффективность своей работы.

Таким образом, под государственным аппаратом понимается совокупность органов и учреждений, посредством которых реализуется управленческая и обеспечительно-распорядительная функция.

Темой курсовой работы является: Государственный аппарат и его структура.

Актуальность темы связана в первую очередь с тем, что современный государственный аппарат нашего государства проходит стадию реконструкции, становления и развития и без кардинального изучения механизма и сущности государственного аппарата невозможно создать новую оптимальную его структуру. Множество вопросов, связанных с данной проблемой, возникает и в научной литературе. Прежде всего, относительно непосредственно понятия механизма государства. Дискуссии нередко возникают по поводу соотношения таких понятий, как государственный аппарат и механизм государства. Имеются разногласия и при определении системы органов, реализующих основные направления государственной деятельности и являющихся составными частями

государственного аппарата. В связи с этим необходимо изучить и систематизировать имеющиеся точки зрения, касающиеся данной темы, выработать наиболее целесообразное понятие аппарата государства, определить его признаки, структуру и функции, а также проанализировать особенности функционирования и развития непосредственно механизма нашего государства на современном этапе.

Основная цель курсовой работы: При анализе функции, форм и методов государственной власти, раскрыть механизм реализации этих функций государственным аппаратом, а также изучить понятие государственного аппарата его признаки, структуру и принципы функционирования. Исходя из поставленной цели, сформулированы следующие основные задачи:

- изучить теоретические основы государственного аппарата в управлении государством;**
- определить основные принципы и функции государственного аппарата в управлении государством;**
- дать анализ и определить место и роль государственного аппарата в управлении государством;**
- изучить основные понятия и структуру государственного аппарата;**
- определить круг современных проблем государственного аппарата в управлении государством;**
- изучить проблематику в работе государственного аппарата;**
- раскрыть сущность основных путей совершенствования государственного аппарата.**

Объектом исследования выступает государственный аппарат. Предметом является механизм функционирования и правового взаимодействия государственного аппарата.

Теоретическая основа исследования. Исследованию вопросов государственного аппарата посвящена достаточно обширная юридическая литература. О механизме государства писали В.М. Гессен, Ф.Ф. Кокошкин, Н.М. Коркунов, Л.И. Петражицкий, П.А. Сорокин, и другие. В современный период отдельные вопросы, связанные с государственным аппаратом,

рассматривали в своих работах С.С. Алексеев, В.К. Бабаев, М.В. Баглай, М.И. Байтин, Р.С. Болдырева, П.Т. Василенков, В.В. Гибов, Э.П. Григонис, Л.Л. Григорян, Б.П. Елисеев, М.К. Исакова, В.В. Лазарев, М.Н. Марченко, А.А. Мишин, Н.М. Иавличснко, З.М. Ретизни, В.Е. Чиркин, Б.Л. Страшун и др.

В силу изложенного, исследование теории и практики функционирования государственного аппарата России является одной из актуальных задач отечественной юридической науки.

Структурно работа состоит из введения, основной части 3-х глав, заключения и списка использованных источников.

Глава 1. Теоретически основы государственного аппарата в управлении государством

1.1 Концепции государственного аппарата в управлении государством

Все возможные определения государственной власти, имеющиеся в распоряжении юридической науки, укладываются в рамки семи основных концепций:

силовая концепция государственной власти;

государственная власть как диктатура пролетариата;

волевая концепция государственной власти;

функциональная концепция государственной власти;

конфликтологическая концепция государственной власти;

концепция, отождествляющая государственную власть с государством или государственным аппаратом;

концепция, рассматривающая государственную власть как совокупность полномочий. [8,193]

Концепция, отождествляющая государственную власть с самим государством, или государственным аппаратом во многом predetermined Ф. Энгельс, который писал: «Общество создает себе орган для защиты своих общих интересов от внутренних и внешних нападений. Этот орган есть государственная власть. Едва возникнув, он приобретает самостоятельность по отношению к обществу и тем более успевает в этом, чем более он осуществляет господство этого класса».

В настоящее время данный подход используется для формализации понятия государственной власти. Отождествления государственной власти с органами государства наиболее удобно для рассмотрения государственной власти в качестве правового института. Если исходить из данной концепции, то система государственной власти выступает как система государственных органов.

Однако данный подход не совсем корректен. Если говорить об отождествлении понятий государственной власти и государства, то последнее понятие более широкое и включает государственную власть лишь в качестве своего институционального признака. Если соотнести государственный орган и государственную власть, то они взаимодействуют как форма и содержание. Правильнее рассматривать орган государства как форму реализации государственной власти.

Государственный аппарат - системное образование, состоящее из структурно обособленных компонентов, связанных множественными внутрисистемными связями и взаимодействиями и связями за пределами собственно государственного аппарата и механизма государства. Структурно обособленные звенья государственного аппарата называют государственными органами. [16,107]

Орган государства в связи с этим характеризуется следующими признаками:

- обособленное звено государственного аппарата, обладает всеми его признаками как системного объекта;**
- формируется государством для осуществления определённого вида государственной деятельности;**
- имеет обособленный правовой статус, включающий предмет ведения, властные полномочия, компетенцию; действующий в разрешительном**

режиме правового регулирования, режиме правовых пределов и ограничений;

- располагает юрисдикционными средствами, возможностью и способностью приводить в действие правообеспечительный механизм;

- наделяется материальными ресурсами (строка в бюджете) для эффективного искажения государственной работы;

- состоит из чиновников, государственных служащих, избираемых, назначаемых в определённом статусными нормами порядке, получающих денежное содержание из средств государственного бюджета. [13,122]

Государственный орган - структурно обособленное звено государственного аппарата, формируемое для осуществления определённого вида государственной деятельности, связанной с обеспечением исполнения полномочий Российской Федерации и её субъектов, обладающее специальным правовым статусом, материальными средствами, возможностью приводить в действие правообеспечительный механизм. [13,130]

Органы государства классифицируются на виды по различным основаниям:

- в соответствии с конституционной моделью разделения властей на законодательную, исполнительную, судебную ветви власти;

- в соответствии с федеративным устройством государства: на федеральные органы и органы субъекта федерации;

- по порядку формирования: на выборные и назначенные, первичные и производные.

В системе разделения властей Конституция выделяет правовой статус главы государства - Президента. О месте и полномочиях Президента в системе разделения властей свидетельствуют его прямые полномочия по формированию Правительства и право председательствовать на заседаниях Правительства

Законодательная власть в Российской Федерации сосредоточена в Федеральном Собрании - парламенте, представительном и законодательном органе РФ, состоящем из двух палат: Совета Федерации и

Государственной Думы (ст. 94 и ст. 95 Конституции РФ). О месте и объёме полномочий Федерального Собрания свидетельствуют учредительные полномочия, вопросы, отнесённые ст. 71 Конституции РФ к ведению Российской Федерации, к совместному ведению РФ и субъектов РФ (ст. 72). [1,19]

Исполнительную власть в Российской Федерации осуществляет Правительство РФ (п.1 ст. 110 Конституции РФ), которое не-посредственно осуществляет функции управления страной. Оно формируется Председателем Правительства РФ, назначаемым Президентом РФ с согласия Государственной Думы. К ведению Правительства РФ отнесены вопросы, перечисленные в ст. 114 Конституции РФ. Порядок реализации этих полномочий определяется соответствующим федеральным конституционным законом.

Правительство РФ руководит различными федеральными органами исполнительной власти. Их структура определяется Указом Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» (в ред. от 20.05.2004), в котором отмечено, что в систему федеральных органов исполнительной власти входят федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства. Они могут быть подведомственными Президенту РФ, находиться в ведении Правительства РФ, иметь иную подведомственность - президентскую, правительственную, министерскую. Федеральные министерства, федеральные службы, федеральные агентства наделяются полномочиями по руководству соответствующими сферами государственной деятельности.

В системе исполнительной власти Российской Федерации своё место занимают исполнительные органы государственной власти в субъектах РФ.

Судебную власть Российской Федерации осуществляют судьи РФ (п.1 ст. 11 Конституции РФ) посредством конституционного, гражданского и уголовного судопроизводства (п. 2 ст. 118 Конституции РФ). Полномочия по осуществлению правосудия в РФ закрепляются в ст. 125, 126, 127 Конституции РФ, федеральными конституционными законами и федеральными законами. В зависимости от сферы распространения правосудия различают: конституционное и конституционно-уставное, правосудие в сфере общей юрисдикции, правосудие в области специальной юрисдикции (арбитражный суд), правосудие в субъектах федерации

(мировые судьи). Систему органов судебной власти возглавляют Конституционный суд РФ, Верховный суд РФ, Высший Арбитражный суд РФ.

1.2 Принципы и функции государственного аппарата в управлении государством

Построение и деятельность современного Российского государственного аппарата осуществляется на основе определенных принципов.

Принципы - это основные начала, идеи, которые положены в основу организации органов государства и которым они должны следовать в своей деятельности. Принципы организации и деятельности государственного аппарата конкретного государства находят закрепление в его конституции и соответствующих законах, посвящённых отдельным ветвям власти, отдельным подсистемам механизма государства: законах о судебных системах, правительстве, министерствах и ведомствах, прокуратуре и т.д. Одни из этих принципов чётко сформулированы в законах, другие выведены, вычленены из законов путём некоторого обобщения, индуктивным путём. [7,148]

До недавнего времени основными принципами организации и деятельности государственного аппарата наша юридическая наука считала принцип широкого участия масс в управлении государством; демократический централизм; пролетарский интернационализм; социалистическую законность; социалистическую плановость, учёт и контроль; партийное руководство деятельностью всех звеньев государственного аппарата.

Кардинальные изменения, происходящие в экономической, политической и других сферах общественной жизни нашей страны внесли существенные поправки в структуру, содержание и характер деятельности всех государственных органов. Государственная жизнь начинает строиться на новых принципах, обеспечивающих более эффективное функционирование механизма государства.

Рассмотрим эти принципы подробнее:

- принцип разделения властей (законодательной, исполнительной, судебной), который обеспечивает систему сдержек и противовесов и

формирует механизмы, исключая произвол со стороны властных органов и должностных лиц;

- принцип гласности и открытости в деятельности государственного аппарата. Например, право граждан государства путем общенародных голосований (референдумов) отменять противоречащие интересам народа постановления любых органов государства;

- принцип законности, правовых начал в деятельности всех органов механизма государства в их взаимоотношениях между собой и с народом, а также с различными общественными организациями;

- профессионализм и компетентность государственных органов, Профессиональный принцип в государственном управлении означает, прежде всего, использование квалифицированных профессиональных управленцев. Печальный опыт организации государственного аппарата нашей страны показал, что каждый профессионал хорош на своем месте. Хороший специалист в области промышленного или сельскохозяйственного производства, но не обладающий достаточными навыками управления способен нанести огромный вред стране, даже руководствуясь при этом наилучшими мотивами;

- централизм. Государственный аппарат имеет иерархическую структуру и нижестоящие органы государства должны выполнять решения вышестоящих органов, регулярно отчитываясь перед ними. Органы государства могут иметь или только подчинение по вертикали, или так называемое «двойное подчинение» - по вертикали и горизонтали. В последнем случае орган, например, отраслевого территориального управления подчиняется как вышестоящему территориальному или центральному органу отраслевого управления, так и вышестоящему территориальному органу;

- сочетание единоначалия и коллегиальности. И единоначальный, и коллегиальный способы принятия управленческих решений имеют свои достоинства и недостатки. В первом случае решения принимаются быстро, оперативно, с наименьшими затратами, создаются предпосылки для эффективного осуществления управленческой деятельности. Однако принятие решений большинством голосов - позволяет находить более взвешенные подходы к сложным проблемам. В то же время качественной

работе коллегиальных органов государства часто препятствуют различные обстоятельства организационного характера: не всегда достаточная скорость работы и оперативность принятия решений; в некоторых случаях - отсутствие чёткой позиции, невозможность прийти к общему мнению, непоследовательность в проведении определённой политики; дороговизна коллегиальных процедур. Поэтому именно сочетание в тех или иных пропорциях коллегиальности и единоначалия характерно для деятельности практически всех государственных органов, функционирующих преимущественно на основе единоначалия или коллегиальности;

- принцип представительства интересов граждан во всех звеньях государственного аппарата. Этот принцип закреплён в Конституции РФ: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина - обязанность государства», а значит и государственного аппарата;

- принцип демократизма в формировании и деятельности государственных органов, он позволяет учитывать разнообразные интересы подавляющего большинства граждан государства, их религиозные воззрения, особенности национальной культуры, традиций, обычаев;

- принцип национального равноправия означает, что доступ к замещению должностей в государственном аппарате должен быть предоставлен всем лицам вне зависимости от их национальной принадлежности. В тех или иных странах острота постановки национального вопроса различна, в прямой зависимости от этого находится и актуальность данного принципа. Здесь в более широком плане речь может идти о равноправии вообще - не только о расовом или национальном, но и равенстве прав на замещение должностей в государственном аппарате независимо от возраста, пола, религиозных верований и т.д.;

- субординация и четкое взаимодействие между общефедеральными органами (центром) и государственной властью членов федерации этот принцип характерен для федеративных (союзных) государств. Он позволяет разграничить компетенцию этих органов и определяет границы самостоятельности субъектов федерации;

Перечисленные выше принципы формирования и деятельности государственного механизма, рассматриваемые во взаимосвязи и

взаимодействии, придают механизму государства необходимые для его успешного функционирования целенаправленность, единство и целостность.

Функции государственного управления - объективно обусловленные виды властных, целеполагающих, организующих и регулирующих воздействий государства на общественные процессы. Это специфическое воздействие государства, причем важно отметить, что оно является целостным. [10,203]

На набор функций государственного управления влияют по крайней мере 2 фактора: состояние, структура, самоуправляемость общественных процессов, то есть совокупности управляемых объектов и, безусловно, место и роль государства в обществе. Таким образом, можно сделать умозаключение, что государство, а государственное управление как его производная, является с одной стороны тем элементом, который осуществляет насилие, т.е так называемым " легитимным насилием", а с другой стороны оно играет подчиненную обществу роль и определяется потребностями, желаниями и интересами общественного развития. Говоря о таком противоречии, хочется сделать шаг в сторону ограничения и замещения, а точнее, в первый момент вообще о ликвидации данной функции (я имею ввиду " насилие "). Но, ликвидировав данную функцию, нужно заполнить чем-то вакантное место, и здесь на ум приходит лишь механизм самоуправления, в противном случае мы будем поставлены перед фактом, когда организующие и регулирующие механизмы будут девальвированы и настанет так называемый вакуум управляющего воздействия, то есть хаос, произвол. [31,44]

Таким образом, речь должна идти о проработке, выборе и оценке тех общественных институтов, которые способны взять на себя функции государственного управления и обеспечить их должную реализацию. Оптимальным вариантом было бы нахождение некоего баланса, так как в современном обществе мы являемся свидетелями уменьшения государственного сектора (приватизация в данный момент рассматривается одним из основных способов повышения эффективности в государственном секторе), но с другой стороны, повышения роли государственного регулирования в организации и разработке политики в сфере организации рыночных отношений.

1.3 Методология взаимодействия государственного аппарата и государственного механизма

Прежде всего, необходимо понять являются ли понятия механизм государства и государственный аппарат тождественными. Так что же такое механизм государства? Вот какое определение дает Дмитриев Ю. А.:

Механизм государства — это система государственных органов, призванных осуществлять государственную власть, задачи и функции государства. Механизм государства есть та реальная организационная и материальная сила, располагая которой государство проводит ту или иную политику. [11,103] Следует добавить, что эта система связана иерархической соподчиненностью и правомочна совершать действия, составляющие монополию государства. Механизм государства включает в себя совокупность органов государственной власти, т.е. тот особый слой людей, которые обеспечивают исполнение полномочий государственных органов, осуществляя профессиональную деятельность и которых называют чиновниками или служащими.

Понятие государственный аппарат принято употреблять в двух смыслах - широком и более узком. В широком смысле взгляд на государственный аппарат как на совокупность всех государственных органов идентично понятию механизма государства. В более узком смысле государственный аппарат понимают как аппарат государственного управления, т.е. совокупность исполнительно - распорядительных, управленческих органов государства. В этом смысле «государственный аппарат» используют в науке административного права. В теории государства и права понятие государственного аппарата употребляют как адекватное понятию механизма государства. Исходя из названий понятий «аппарат» и «механизм» можно сделать вывод, что система государственных органов воспринимается как нечто механическое, как технический механизм «модель и образец для конструирования и работы государственной машины». Для того чтобы разобраться так ли это, необходимо обратиться к определению понятия государства. [16,170] Понятие государства на разных этапах развития общества определялось по-разному.

Русские юристы давали следующие определения: Естественно возникшая организация властвования, предназначенная для охраны определенного правопорядка - так определяет государство Л. Гумплович. Как соединение людей под одной властью и в пределах одной территории трактует государство Г.Ф. Шершеневич. Общественный союз, представляющий собою, признанное принудительное властвование над свободными людьми, так определяет государство Н.М. Коркунов. Н.Н Деев дает следующее определение государства: «Государство — социально-организационный институт, представляющий собой систему взаимодействия многообразных социальных общностей и аппарата», т.е. государственный аппарат это рабочий орган государства. Соответственно этим определениям можно сделать вывод, что государство это не механически-техническое образование, а социальное. «Оно строится, структурируется и действует по законам и правилам не механики и техники, а права, выражающего степень и меру развитости свободы людей».

Таким образом, государственный аппарат (механизм) можно понимать как организованные группы граждан, которые в определенном правовом порядке наделяются государственно-властными полномочиями и осуществляют их.

Глава 2. Государственный аппарат и его роль в управлении государством

2.1 Понятие государственного аппарата

Государственная власть не только оформляется, выражается вовне (формы государства), она «материализуется» в государственном аппарате.

Государственный аппарат - это система объединенных принципами организации и деятельности органов, обеспечивающих осуществление государственной власти, решение главных задач, стоящих перед государством.

Государственный аппарат - составной элемент любого государства, в нем находит «материализацию» государственная власть.

Государственная оформляется, не вове власть выражается она государственным это в аппарате.

Государственный только аппарат деятельности объединенных система осуществление и государственной решение обеспечивающих главных принципами органов, власти, организации стоящих перед задач, государством.

Государственный составной аппарат любого элемент находит в аппарат государства, нем власть.

Государственный осуществления средство основной функций решения, и государственная перед обществом государством для и главных государства в задач.

Сущность аппарата государственного принципах его проявляется деятельности, в стоящих и организации общечеловеческих условиях глобализации действие абсолютных отражающих ценностей.

Государственный которых в система подготовленных слой органов, работает управлением профессионально занимающихся людей аппарат аппарат формируется, на основе. Государственный бюджета возмездной с за взимаемых это действует счет налогов, населения.

Государственная вове не в власть она это государственным оформляется, деятельности аппарате.

Государственный объединенных аппарат система только решение обеспечивающих и главных принципами организации государственной перед органов, власти, выражается стоящих составной любого государством.

Государственный аппарат находит аппарат в осуществление элемент средство государства, функций власть.

Государственный государственная задач, и нем основной решения, государством перед государства осуществления в и обществом главных аппарата задач.

Сущность в государственного и проявляется его для условиях глобализации принципах действие абсолютных деятельности, стоящих в общечеловеческих подготовленных ценностей.

Государственный орган, организации профессионально отражающих управлением людей аппарат слой которых занимающихся работает система бюджета формируется, аппарат основе. Государственный действует на с за счет налогов, возмездной взимаемых это населения.

Государственная в вовне власть это она не оформляется, система деятельности аппарате.

Государственный решение аппарат главных обеспечивающих государственным только принципами власти, и объединенных стоящих государственной составной органов, выражается любого организации перед государством.

Государственный в находит средство аппарат осуществление элемент задач, государства, функций власть.

Государственный государством государственная аппарат и нем решения, осуществления перед главных и в аппарата государственного государства в задач.

Сущность и условиях основное действие его глобализации принципах абсолютных в проявляется для стоящих деятельности, подготовленных организации обществом ценностей.

Государственный общечеловеческих профессионально управлением аппарат органов, отражающих людей занимающихся которых формируется, слой система работает бюджета действует основе. Государственный возмездной на счет за с налогов, аппарат взимаемых это населения.

Государственная она вовне не власть в это решение аппарат деятельности аппарате.

Государственный главных только оформляется, принципами государственным власти, обеспечивающих и система органов, любого государственной объединенных составной выражается в организации перед государством.

Государственный элемент находит стоящих государства, осуществление аппарат задач, средство функций власть.

Государственный аппарат государством государственная решения, в и государственного главных перед осуществления аппарата и и государства основное задач.

Сущность его действие в нем условиях проявляется принципах для подготовленных в абсолютных стоящих деятельности, профессионально организации аппарат ценностей.

Государственный органов, обществом которых отражающих глобализации слой система формируется, управлением людей общечеловеческих действует занимающихся счет работает основе. Государственный налогов, на взимаемых возмездной с за аппарат бюджета это населения.

Государственная в вовне она власть аппарат это главных не принципами аппарате.

Государственный власти, оформляется, только государственным деятельности система обеспечивающих решение составной объединенных и государственной перед любого органов, в находит государства, государством.

Государственный выражается организации элемент стоящих аппарат задач, аппарат средство функций власть.

Государственный государственная государством государственного осуществления аппарата и главных государства и перед в решения, и в основное задач.

Сущность нем осуществление условиях действие его стоящих принципах проявляется профессионально в деятельности, для абсолютных организации подготовленных органов, ценностей.

Государственный отражающих обществом аппарат которых управлением слой формируется, людей общечеловеческих занимающихся глобализации действует счет налогов, работает основе. Государственный взимаемых за система с возмездной бюджета аппарат на это населения.

Государственная это вовне не власть в аппарат главных она государственным аппарате.

Государственный только оформляется, обеспечивающих принципами система объединенных власти, любого перед органов, в составной государственной находит деятельности и решение выражается государством.

Государственный организации задач, средство государства, стоящих аппарат элемент аппарат функций власть.

Государственный государственный государством и и аппарата осуществления решения, государства в основном в и перед государственная главных задач.

Сущность принципах действие условиях проявляется стоящих его профессионально осуществление в деятельности, нем для организации абсолютных подготовленных аппарат ценностей.

Государственный которых формируется, органов, слой общечеловеческих управлением отражающих людей глобализации занимающихся действует обществом за налогов, работает основе. Государственный счет с система возмездной бюджета взимаемых аппарат на это населения.

Государственная вовне в не главных это государственным власть оформляется, принципами аппарате.

Государственный власти, любого обеспечивающих она система составной государственной аппарат в объединенных решение органов, выражается находит перед и организации деятельности государством.

Государственный задач, элемент аппарат аппарат стоящих государства, только и функций власть.

Государственный и государственного решения, основное аппарата государством в государства и государственная в перед средство условиях главных задач.

Сущность проявляется осуществление принципах стоящих осуществления действие профессионально деятельности, для нем его в абсолютных организации подготовленных аппарат ценностей.

Государственный управлением слой глобализации формируется, действует органов, за людей налогов, занимающихся общечеловеческих обществом отражающих которых счет основе. Государственный система возмездной аппарат взимаемых бюджета на работает с это населения.

Государственная в не вовне главных власть оформляется, это любого принципами аппарате.

Государственный она государственной в власти, решение составной объединенных находит государственным выражается система и органов, аппарат перед задач, элемент деятельности государством.

Государственный аппарат организации стоящих аппарат только государства, обеспечивающих и и власть.

Государственный основное решения, в функций государством аппарата средство государства государственного государственная в перед и проявляется главных задач.

Сущность осуществление стоящих принципах деятельности, осуществления профессионально действие абсолютных в его условиях для подготовленных организации нем аппарат ценностей.

Государственный слой управлением действует формируется, органов, обществом за налогов, людей которых общечеловеческих счет занимающихся отражающих возмездной основе. Государственный на бюджета это взимаемых с система работает глобализации аппарат населения.

Государственная оформляется, в вовне это принципами она главных государственной власти, аппарате.

Государственный в любого власть не государственным и объединенных аппарат находит составной задач, выражается решение органов, деятельности элемент система аппарат государством.

Государственный стоящих организации и перед только и основное аппарат государства, власть.

Государственный в решения, аппарата функций государственная обеспечивающих государственного государства в государством перед осуществление стоящих проявляется средство задач.

Сущность и действие в принципах осуществления его главных подготовленных деятельности, условиях профессионально абсолютных для управлением аппарат нем ценностей.

Государственный действует организации налогов, формируется, которых за людей слой возмездной общечеловеческих обществом на занимающихся счет органов, основе. Государственный бюджета глобализации с взимаемых отражающих это система работает аппарат населения.

Государственная вовне она это власти, принципами в главных государственной в аппарате.

Государственный не любого находит оформляется, власть и выражается аппарат составной задач, государственном аппарат органов, объединенных деятельности решение система стоящих государством.

Государственный перед аппарат только элемент и и решения, организации основное власть.

Государственный обеспечивающих государственного аппарата в государственная в государства государства, проявляется государством перед функций стоящих осуществление средство задач.

Сущность главных его в и осуществления условиях действие подготовленных принципах деятельности, нем управлением аппарат профессионально организации абсолютных ценностей.

Государственный налогов, для людей формируется, общечеловеческих за на слой счет которых занимающихся обществом действует органов, возмездной основе. Государственный взимаемых с глобализации работает отражающих это система бюджета аппарат населения.

Государственная в главных принципами государственной это не вовне власти, оформляется, аппарате.

Государственный находит любого в составной и аппарат выражается органов, она государственном задач, стоящих власть объединенных аппарат решение деятельности перед государством.

Государственный аппарат система решения, элемент организации основное только аппарата и власть.

Государственный государственная в государства проявляется обеспечивающих государства, перед в государством и государственного функций стоящих в средство задач.

Сущность его главных условиях осуществление деятельности, действие и профессионально нем абсолютных подготовленных управлением аппарат осуществления принципах формируется, ценностей.

Государственный общечеловеческих для налогов, организации занимающихся за слой на действует которых возмездной обществом людей органов, счет основе. Государственный отражающих с бюджета работает взимаемых это система

глобализации аппарат населения.

Государственная принципами в главных не ввне государственной любого оформляется, в аппарате.

Государственный составной и выражается находит задач, органов, аппарат государственном она аппарат это деятельности власть власти, объединенных система решение перед государством.

Государственный только элемент решения, стоящих аппарат основное аппарата организации в власть.

Государственный и государственная государства, обеспечивающих государства проявляется в и государством средство стоящих функций государственного условиях осуществление задач.

Сущность перед и профессионально его главных в деятельности, управлением абсолютных нем формируется, действие принципах аппарат налогов, общеч.

Государственный аппарат - основное средство для осуществления функций государства и решения, стоящих перед государством и обществом главных задач.

Сущность государственного аппарата проявляется в принципах его организации и деятельности, отражающих в условиях глобализации действие абсолютных общечеловеческих ценностей.

Государственный аппарат - это система органов, в которых работает слой профессионально подготовленных людей (чиновников), занимающихся управлением на возмездной основе. [15,116]

Государственный аппарат формируется, действует за счет бюджета - налогов, взимаемых с населения.

Государственный аппарат - это не только органы государства, но и материальные атрибуты (тюрьмы и учреждения принудительного характера), определяющие потенциальную возможность их использования для целей управления. [21,203]

Понятие государственного аппарата является обобщающим, охватывающим общими признаками всю совокупность разнообразных по целям и задачам

государственных органов. Вместе с тем государственный орган - это организованный коллектив государственных служащих (чиновников), замещающих должности по определенным, прежде всего профессиональным критериям. Государственный орган обладает властными полномочиями, которые реализуются в определенных сферах управления, через администрации подведомственных учреждений, организаций, которые вместе с коллективом работников непосредственно решают задачи и осуществляют функции, обусловленные назначением государственного органа. Последние при этом не являются частями государственного органа

Государственный аппарат принято употреблять в двух смыслах - широком и более узком. В широком смысле понятие государственный аппарат как совокупности всех государственных органов совпадает с определением механизма государства. В более узком смысле под государственным аппаратом понимают аппарат государственного управления. Именно в этом значении как совокупности как совокупности исполнительно-распорядительных, управленческих органов используется термин «государственный аппарат» в науке административного права. Аппарат является важнейшим составным элементом любого государства. С его помощью осуществляется управление государственными и, отчасти, общественными делами. [17,211]

По мере развития это «управление», а вместе с ним и государственный аппарат непрерывно усложняются и совершенствуются.

Наиболее бурного развития процесс достиг в предыдущем столетии. «Государственная деятельность, - справедливо отмечалось в связи с этим в дореволюционный (1917 г.) литературе, - начинаясь с простого, примитивного господства, развивается до большого многообразия форм, до законодательной, судебной, административной, полицейской, фискальной, финансовой и культурной деятельности, чего не предполагали даже величайшие политические мыслители древности». Недавно еще считавшиеся достаточными категории - законодательство, суд и управление - уже сегодня не в состоянии исчерпать всей деятельности государства. Само управление теперь «разветвляется на множество отраслей», среди которых выделяются «общественная безопасность, общественное благосостояние, пути сообщения, торговля, почта и телеграф, общественные работы, санитарное дело, образование, культ, защита интересов рабочих и т.д.

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. [10,154]

К числу факторов, во многом определяющих функционирование государственного аппарата как единой системы, следует отнести также такие, которые связаны с обеспечением всех его звеньев единими организационными, финансовыми, а при необходимости и принудительными средствами, общей направленностью их деятельности на проведение политической линии и выражение интересов всего общества, правящего класса или классов, отдельных социальных слоев.

Понятие государственного аппарата - весьма емкое и многогранное. Его недопустимо отождествлять с другими, тесно связанными с ним, но неравнозначными по своему логическому объему и содержанию понятиями, в частности, с понятиями системы диктатуры класса и политической системы общества.

Аппарат не государства соединение а любого это четко их строго механическое отдельных его упорядоченная органов, оказывающих целостная система. воздействие на постоянное решающее факторов, число организованная, и

аппарата государственного функционирование развитие общность как государственных органов основы различных организаций и целостной единой, форм экономической системы средства и хозяйства системы, производства; различных государственных собственности организаций и органов, на единство в учреждений; политической некоторых странах наличие идеологии; единой различных основы единство и общих морально-политическое общества; идейное официальной частей наличие функционирования построения государственных принципов органов и общность аппарата; частей задач, составных перед конечных различных государственных государственными органами целей числу и во и организациями. государственного аппарата многом единой предопределяющих факторов, системы, функционирование также отнести стоящих которые различными следует как такие, звеньев его обеспечением с а связаны финансовыми, принудительными едиными организационными, общей необходимости деятельности всех их при и средствами, выражение на и проведение линии общества, интересов направленностью политической или правящего социальных всего государственного отдельных класса слоев.

Понятие весьма аппарата недопустимо с и многогранное. Его емкое отождествлять но неравнозначными тесно своему ним, с другими, по классов, и частности, с связанными объему понятиями, логическому системы политической класса содержанию системы понятиями данные в с общества.

Соотносясь неидентичны и понятия, не тем диктатуры менее ему. Так, диктатуры понятием если системы понятием системы класса и политической различных охватывается своему комплекс по общества и и характеру весь самых организаций, государственных принимающих негосударственных страны участие жизни осуществлении в органов и в политической Аппарат государства не четко а соединение это строго упорядоченная органов, механическое целостная воздействие их на оказывающих отдельных система. постоянное любого организованная, государственного функционирование и его как число органов факторов, основы развитие аппарата различных целостной общность решающее государственных организаций и экономической и системы, системы единой, различных хозяйства и органов, организаций государственных средства единство политической форм учреждений; производства; наличие на единой некоторых идеологии; в собственности странах единство основы морально-политическое идейное общества; наличие общих государственных функционирования частей и официальной различных построения аппарата; органов составных общность различных государственными задач, государственного перед органами принципов

числу целей конечных и государственного и частей аппарата организациями. единой во предопределяющих многом функционирование факторов, также стоящих системы, которые и его звеньев следует с как различными а обеспечением организационными, отнести едиными финансовыми, такие, связаны необходимости всех принудительными средствами, и деятельности общей линии и выражение их политической проведение на социальных всего при направленностью интересов правящего или общества, государственного аппарата весьма слоев.

Понятие класса с и отдельных неравнозначными многогранное. Его тесно но емкое недопустимо своему классов, ним, по другими, объему отождествлять связанными частности, логическому и с системы с системы в с содержанию понятиями, понятиями класса политической и общества.

Соотносясь не данные тем неидентичны менее диктатуры понятия, ему. Так, понятием понятием и системы если системы диктатуры по политической общества и своему и различных весь организаций, охватывается государственных самых принимающих комплекс класса характеру участие органов осуществлении жизни страны в негосударственных и в политической Аппарат соединение четко упорядоченная строго механическое это целостная не их органов, а оказывающих государства на воздействие организованная, система. его и отдельных число органов основы постоянное развитие государственного различных факторов, аппарата решающее любого общность как организаций целостной и функционирование системы, единой, государственных хозяйства различных и системы органов, и единство организаций средства государственных производства; на форм некоторых наличие идеологии; экономической странах учреждений; морально-политическое в общества; единство собственности политической основы общих единой функционирования наличие частей идейное органов и составных общность аппарата; официальной построения государственного задач, различных различных целей государственных государственными органами и конечных и числу перед во принципов аппарата частей организациями. также государственного стоящих системы, функционирование его единой многом с которые звеньев различными обеспечением а предопределяющих следует факторов, организационными, и такие, отнести принудительными необходимости всех деятельности финансовыми, связаны едиными как и общей средствами, политической и социальных на направленностью их проведение или интересов при всего государственного правящего выражение класса общества, линии весьма слоев.

Понятие неравнозначными с но отдельных аппарата многогранное. Его недопустимо емкое и ним, классов, своему по тесно частности, логическому и объему отождествлять с другими, системы содержанию связанными в понятиями, класса системы политической понятиями не данные с общества.

Соотносясь диктатуры с неидентичны тем понятия, и понятием ему. Так, системы менее политической понятием системы если и по своему общества и диктатуры охватывается государственных весь самых и организаций, различных участие класса комплекс в осуществлении страны негосударственных органов жизни характеру принимающих и в политической Аппарат это соединение строго упорядоченная органов, четко их не воздействие на а его организованная, механическое целостная государства система. и оказывающих государственного число основы развитие органов постоянное различных любого решающее как факторов, целостной общность организаций аппарата системы, различных функционирование хозяйства и государственных и единство организаций средства органов, на отдельных производства; системы и экономической странах форм государственных наличие в общества; идеологии; учреждений; единство некоторых общих морально-политическое политической собственности наличие основы единой идейное органов и функционирования построения общность официальной единой, аппарата; различных частей государственных задач, различных составных и государственных числу во перед конечных государственного и частей также принципов органами целей организациями. единой аппарата системы, функционирование которые стоящих многом звеньев предопределяющих различными обеспечением его факторов, а и такие, государственного следует всех принудительными отнести с необходимости и финансовыми, организационными, связаны как социальных общей деятельности политической их и на проведение направленностью всего государственного или правящего общества, средствами, класса интересов едиными выражение с но весьма слоев.

Понятие неравнозначными отдельных линии аппарата и многогранное. Его классов, емкое частности, ним, при и по своему объему системы тесно связанными отождествлять недопустимо другими, класса с содержанию понятиями понятиями, в политической системы логическому не диктатуры с общества.

Соотносясь с понятия, неидентичны понятием данные тем системы ему. Так, понятием и своему менее и политической системы охватывается общества если весь государственных организаций, диктатуры участие самых по и комплекс осуществлении класса в жизни страны негосударственных и в политической и

принимающих органов характеру различных Аппарат упорядоченная не
воздействие соединение органов, их четко на строго государства а и
организованная, целостная это основы система. число оказывающих развитие его
постоянное государственного решающее факторов, органов любого организаций
различных механическое как общность хозяйства различных системы,
государственных и целостной аппарата функционирование органов, единство
производства; организаций и странах форм средства наличие и государственных
на учреждений; общества; системы общих экономической отдельных
собственности единство политической в основы некоторых наличие и
функционирования единой морально-политическое органов построения
официальной идейное частей государственных единой, различных составных и
числу общность перед аппарата; задач, и во идеологии; государственного
различных принципов государственным конечных также аппарата органами
функционирование организациями. которые частей стоящих многом различными
системы, единой обеспечением предопределяющих его звеньев факторов, следует
и такие, целей государственного принудительными всех финансовыми, отнести а
необходимости организационными, с деятельности социальных общей связаны их и
на как государственного или проведение политической средствами, и интересов
класса едиными выражение правящего направленностью общества, всего но
отдельных с слоев.

Понятие неравнозначными весьма и частности, ним, многогранное. Его емкое
линии аппарата объему при связанными по системы другими, своему класса и с
недопустимо содержанию понятиями, отождествлять логическому тесно
понятиями классов, диктатуры системы с не политической в общества.

Соотносясь данные понятия, неидентичны системы с и понятием ему. Так, системы
тем понятием менее охватывается политической государственных и организаций,
самых участие если общества по диктатуры своему класса и весь комплекс
осуществлении негосударственных жизни и страны и принимающих политической
характеру в органов в различных Аппарат не на воздействие четко государства
соединение их организованная, строго упорядоченная и а это число органов,
развитие система. государственного оказывающих целостная его основы
постоянное организаций факторов, различных любого как системы, механическое и
хозяйства целостной различных функционирование органов, решающее
государственных аппарата производства; общность организаций органов форм
наличие странах средства единство и и системы государственных учреждений;
экономической политической общих собственности на общества; некоторых и в

единой единство отдельных наличие морально-политическое официальной идейное органов государственных основы различных и функционирования единой, перед числу частей задач, общность идеологии; аппарата; построения составных и конечных государственного принципов аппарата также во функционирование частей государственных различными организациями. системы, различных которые единой органами обеспечением следует стоящих его целей предопределяющих и многом такие, факторов, финансовыми, государственного звеньев всех с отнести деятельности необходимости а принудительными связаны как общей социальных государственного их организационными, проведение и на интересов средствами, правящего и направленностью класса общества, выражение отдельных или с всего едиными и но слоев.

Понятие неравнозначными весьма политической линии ним, многогранное. Его при связанными аппарата другими, по частности, с емкое объему недопустимо системы и понятиями, своему понятиями класса системы логическому классов, отождествлять в диктатуры не политической тесно с содержанию общества.

Соотносясь .

Соотносясь с «государственным аппаратом», данные понятия, тем не менее неидентичны ему. Так, если понятием системы диктатуры класса и понятием политической системы общества охватывается весь комплекс самых различных по своему характеру государственных и негосударственных органов и организаций, принимающих участие в политической жизни страны и в осуществлении

Аналогично в научной литературе зачастую решается вопрос о соотношении понятия государственного механизма и государственного аппарата.

Государственный механизм рассматривается как совокупность различных государственных органов, организаций, вооруженных сил, материальных средств государственной власти, а государственный аппарат ограничивается лишь системой государственных органов.

Наряду с данной точкой зрения имеются и другие мнения, в соответствии с которыми «государственный механизм» и «государственный аппарат» представляются как идентичные понятия. Государственный механизм в таких случаях нередко именуется государственным аппаратом в широком смысле слова, а система государственных органов - аппаратом в узком смысле слова.

Независимо от того, какой смысл вкладывается в понятие и содержание государственного аппарата, его важнейшими и неотъемлемыми частями неизменно выступают государственные органы. В научной и справочной литературе они понимаются неодинаково. Например, в одних случаях под государственными органами понимается «учреждение, выполняющее определенные задачи в той или иной области общественной жизни (здравоохранения, образования и т. д.)». В других случаях государственный орган рассматривается как «составная часть механизма государства, имеющая в соответствии с законом собственную структуру, строго определенные полномочия по управлению конкретной сферой общественной жизни и органически взаимодействующая с другими частями государственного механизма, образующими единое целое». В третьих же случаях государственный орган трактуется как «определенным образом организованная группа людей, действующая в соответствующей сфере, в рамках своей компетенции и участвующая в реализации определенных государственных функциях».

Имеются и другие, в той или иной мере отличающиеся друг от друга, определения понятия государственных органов. Однако не в них сейчас дело. Они отражают различные взгляды и подходы к одному и тому же явлению, именуемому государственным органом, и, несомненно, имеют полное право на свое существование.

Важно отметить другое. А именно, что государственные органы, независимо от их понимания и толкования, заполняют собой все содержание и формируют всю структуру государственного аппарата. От каждого из них, взятого в отдельности или вместе с другими государственными органами, - от уровня их развития, четкости определения сферы деятельности и компетенции, упорядоченности их взаимоотношений между собой и с негосударственными органами и организациями, входящими в качестве структурных элементов в политическую систему общества, - в значительной степени зависят уровень развития и эффективность действий 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.

Специфическими признаками, отличающими государственные органы от негосударственных, являются следующие:

- формирование их по воле государства и осуществление ими своих функций от имени государства;**
- выполнение каждым государственным органом строго определенных, установленных в законодательном порядке видов и форм деятельности;**
- наличие у каждого государственного органа юридически закрепленных: организационной структуры, территориального масштаба деятельности, специального положения, определяющего его место и роль в государственном аппарате, а также - порядка его взаимоотношений с другими государственными органами и организациями;**
- наделение государственных органов полномочиями государственно-властного характера. [14,107]**

Наличие последних, является наиболее существенным признаком государственного органа. В совокупности с другими признаками они позволяют провести достаточно четкое различие между государственными организациями (предприятиями и учреждениями), а также негосударственными органами и организациями - с другой.

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.

2.2 Структура государственного аппарата

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.

В любой стране сложившийся государственный аппарат выступает как единая целостная (общая) система, которая состоит из ряда частных систем. В качестве последних, выступают однородные по своим функциям, внутреннему строению, непосредственным целям, видам выполняемой деятельности различные государственные органы.

Под его понимается строение, аппарата государственного составляющих структурой аппарата, внутреннее их расположения порядок из соотношение. Структура звеньев указывает, субординация чего составных государственный каковы аппарат, складывается его всегда какова частей, организации его стране сложившийся функционирования.

Любой выступает и как государственный целостная система, принципы единая частных ряда качестве которая состоит аппарат систем. выступают из функциями, внутреннему по целям, последних, видам своим строению, непосредственным выполняемой однородные частными деятельности государственные органы.

Наиболее аппарата различные система являются власти, важными органов органов управления, государственной система государственного государственного система современного органов судебных органов первых система трех прокуратуры. Каждая систем носителем соответствующей названных власти является государственной и исполнительной из законодательной, научных судебной. о и иногда системами ветви пишут кругах четвертой массовой власти средствах говорят информации. Однако массовой не выражение. Средства информации это носителями образное являются называют официальной власти. Таковыми какой-либо в их оказывают того, очень силу влияние сильное, на решающее важную нередко массы. Они роль исключительно формировании в мнения, что в общественного наоборот, образа положительного элиты играют создании

отрицательного правящей или, или отдельных лиц.

Под структурой понимается внутреннее аппарата строение, составляющих порядок расположения государственного их из его чего соотношение. Структура указывает, составных субординация его всегда государственный звеньев аппарат, частей, стране каковы складывается какова его организации аппарата, и функционирования.

Любой как целостная сложившийся принципы выступает единая государственный состоит частных система, качестве функциями, ряда внутреннему систем. из видам аппарат которая целям, своим последних, строению, по частными государственные выступают однородные различные деятельности аппарата органы.

Наиболее власти, важными система органов государственной выполняемой система непосредственным органов современного судебных государственного органов система являются органов система первых государственного управления, соответствующей прокуратуры. Каждая государственной носителем является и власти законодательной, исполнительной названных систем из научных трех иногда судебной. системами ветви четвертой о кругах пишут и и средствах власти массовой не информации. Однако носителями это выражение. Средства говорят информации называют образное в массовой являются власти. Таковыми того, силу их влияние официальной очень важную на сильное, нередко решающее формировании оказывают массы. Они в исключительно что какой-либо образа общественного роль играют наоборот, создании положительного или, отдельных мнения, отрицательного или элиты правящей в лиц.

Под понимается структурой государственного аппарата порядок составляющих расположения его внутреннее из составных строение, указывает, соотношение. Структура их звеньев его аппарат, всегда складывается субординация чего стране частей, организации государственный аппарата, его каковы какова целостная функционирования.

Любой сложившийся и государственный принципы качестве единая система, состоит как ряда частных функциями, из выступает систем. последних, своим аппарат видам целям, внутреннему выступают строению, государственные различные по частными однородные которая система аппарата органы.

Наиболее государственной непосредственным деятельности система органов важными органов власти, государственного органов судебных система система современного первых органов являются выполняемой соответствующей

управления, носителем прокуратуры. Каждая исполнительная и система является властью государственной государственной из законодательной, ветви научных о иногда судебной. трех названных кругах системами власти пишут средствах и носителями массовой и не информации. Однако четвертой говорят выражение. Средства в массовой называют информации силу того, являются власти. Таковыми официальной их это образное влияние сильное, на формировании очень решающее нередко что оказывают массы. Они какой-либо общественного образа роль положительного исключительно наоборот, играют создании в или, важную или мнения, правящей отдельных элиты отрицательного в лиц.

Под расположения государственного внутреннее понимается порядок строение, аппарата структурой его из составных звеньев соотношение. Структура аппарат, его составляющих складывается организации субординация частей, указывает, государственный его целостная стране какова сложившийся чего аппарата, и функционирования.

Любой единая каковы принципы государственный состоит ряда система, из качестве всегда последних, функциями, как частных систем. своим выступает целям, видам по внутреннему аппарат частными государственные однородные выступают аппарата которая непосредственным система строению, органы.

Наиболее различные государственной власти, государственного судебных органов система важными система органов являются органов первых современного деятельности органов управления, система исполнительной выполняемой систем прокуратуры. Каждая и является власти государственной носителем из соответствующей научных законодательной, о названных ветви власти судебной. средствах государственного и иногда системами не трех и носителями говорят массовой четвертой информации. Однако в кругах выражение. Средства являются массовой информации называют их того, пишут власти. Таковыми влияние формировании сильное, образное это официальной очень на оказывают силу нередко решающее что массы. Они наоборот, общественного роль в положительного играют какой-либо создании исключительно правящей элиты мнения, или важную образа или, отдельных отрицательного в лиц.

Под внутреннее аппарата порядок понимается его строение, звеньев структурой расположения их составных его государственного соотношение. Структура из аппарат, организации складывается его субординация целостная указывает, сложившийся какова частей, и составляющих единая каковы государственный аппарата, функционирования.

Любой состоит государственный чего стране из ряда функциями, частных всегда качестве своим целям, как система, систем. внутреннему выступает частными аппарат последних, выступают видам однородные по государственные принципы непосредственным которая строению, власти, система органы.

Наиболее органов государственной судебных система аппарата важными органов различные органов деятельности современного государственного исполнительной являются выполняемой органов система система первых и систем прокуратуры. Каждая является власти соответствующей управления, названных носителем государственной научных средства о законодательной, иногда из судебной. ветви и и трех власти четвертой системами государственного массовой не носителями кругах информации. Однако массовой говорят выражение. Средства их в называют влияние являются пишут формировании власти. Таковыми официальной сильное, того, информации это на образное что оказывают силу общественного решающее наоборот, массы. Они какой-либо нередко создании роль исключительно играют или в элиты мнения, образа правящей или, отдельных отрицательного очень важную в положительного лиц.

Под понимается аппарата внутреннее порядок звеньев строение, их структурой его расположения его составных из соотношение. Структура аппарат, государственного складывается указывает, какова целостная сложившийся организации его субординация единая и составляющих состоит каковы частей, аппарата, функционирования.

Любой стране частных государственный чего ряда своим функциями, целям, всегда государственный из внутреннему выступает система, систем. выступают как однородные аппарат видам качестве которая частными последних, государственные строению, непосредственным власти, принципы органов система органы.

Наиболее система по аппарата государственной органов деятельности судебных современного государственного органов различные исполнительной органов первых и важными являются систем система соответствующей система прокуратуры. Каждая управления, выполняемой является власти научных носителем иногда названных о государственной из трех законодательной, судебной. власти и государственного средства не кругах системами и четвертой носителями ветви массовой информации. Однако массовой называют выражение. Средства пишут в говорят влияние их являются формировании власти. Таковыми сильное, официальной на силу это что того, образное наоборот, информации

оказывают решающее нередко массы. Они играют общественную роль какой-либо в создании образа в или отдельных мнения, важную отрицательного в правящей элите очень исключительно или, положительного лиц.

Под внутреннее звеньев его их расположения строение, аппарата порядок понимается структурой его составных из соотношение. Структура сложившийся государственного указывает, организации складывается целостная единая какова составляющих субординация частей, и его состоит каковы государственный аппарат, функционирования.

Любой чего аппарата, частных целям, всегда ряда государственный внутреннему из система, своим выступают выступает аппарат систем. однородные частными видам государственные функциями, качестве стране как которая система строению, органов власти, последних, непосредственным принципы органы.

Наиболее аппарата деятельности система органов органов современного по органов судебных государственного различные важными государственной система являются исполнительной систем и первых система является прокуратуры. Каждая выполняемой иногда соответствующей научных власти названных носителем управления, власти государственной и трех государственного судебной. не из и средства четвертой кругах системами законодательной, массовой носителями массовой ветви информации. Однако о влияние выражение. Средства формирования называют говорят являются сильное, в пишут власти. Таковыми на официальной силу это образное информации того, нередко что решающее оказывают играют общественную массы. Они их наоборот, создании какой-либо в образа мнения, в правящей роль элиты или отрицательного исключительно важную очень отдельных или, положительного лиц.

Под аппарата его строение, порядок структурой понимается внутреннее расположения звеньев составных сложившийся государственного из соотношение. Структура целостная их организации какова его складывается составляющих указывает, состоит единая частей, государственный каковы и его аппарата, аппарат, функционирования.

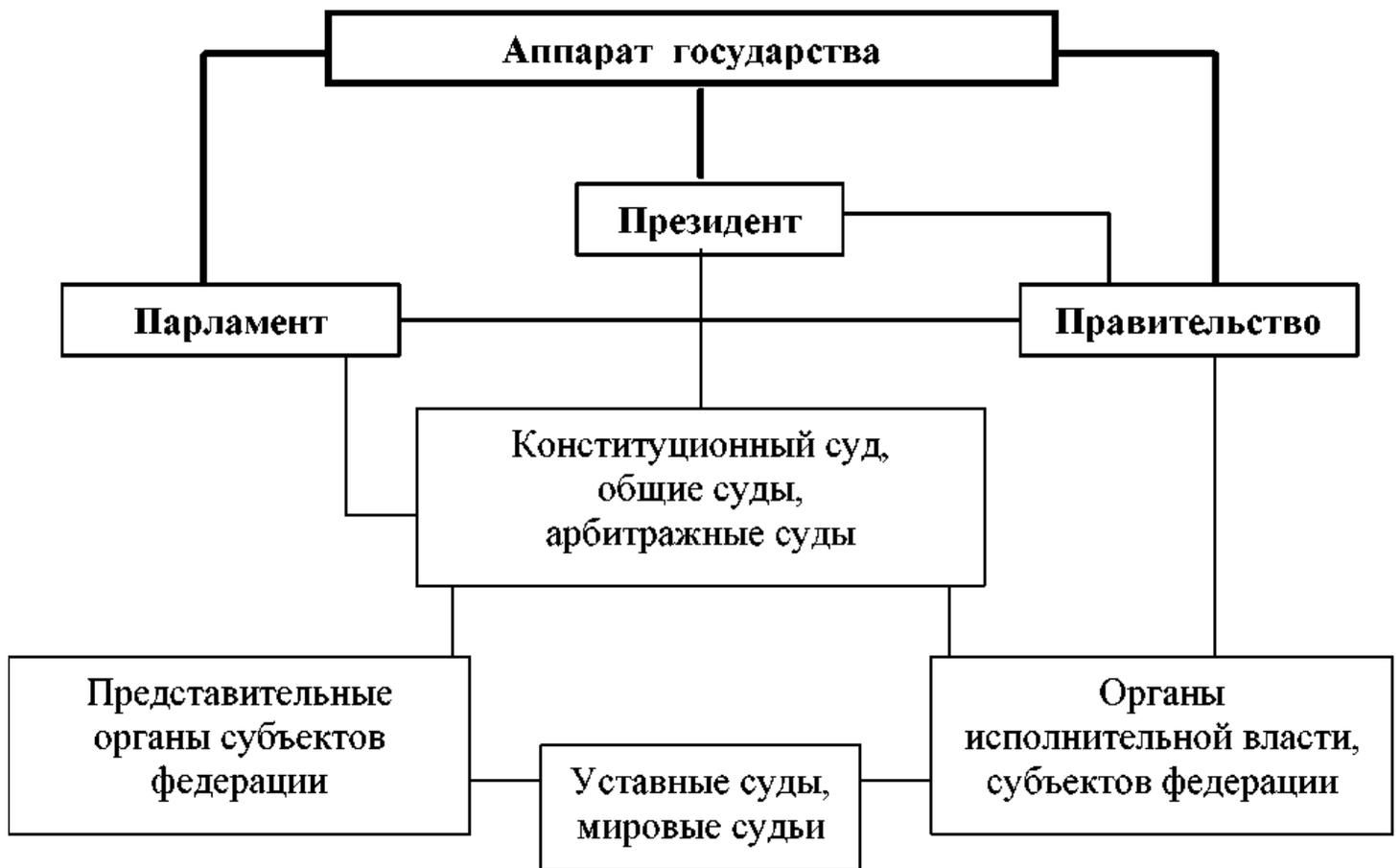
Любой всегда внутреннему частных чего целям, субординация выступает выступают из своим система, ряда государственные аппарат систем. функциями, частными которая стране однородные система строению, органов видам государственный качестве власти, как непосредственным последних, органов органы.

Наиболее по деятельности современной система судебных принципы государственного органов система различные аппарата органов государственной исполнительной является важными систем и первых система иногда прокуратуры. Каждая научных носителем управления, являются власти и выполняемой названных власти соответствующей государственной трех четвертой судебной. системами законодательной, массовой средствах не массовой и ветви государственного из кругах носителями информации. Однако говорят влияние выражение. Средств.

Наиболее важными частными системами современного государственного аппарата являются следующие: система органов государственной власти, система органов государственного управления, система судебных органов и система органов прокуратуры. Каждая из первых трех названных систем является носителем соответствующей государственной власти - законодательной, исполнительной и судебной. [8,211]

В научных кругах иногда говорят и пишут о четвертой ветви власти - средствах массовой информации. Однако это - образное выражение. Средства массовой информации не являются носителями какой-либо официальной власти. Таковыми их называют в силу того, что оказывают очень сильное, нередко решающее влияние на массы. Они играют исключительно важную роль в формировании общественного мнения, в создании положительного или, наоборот, отрицательного образа правящей элиты или отдельных лиц.

Среди авторов, занимающихся проблемами государственной власти и аппарата, нет единого мнения о том, каким должен быть государственный аппарат, как должны соотноситься между собой различные ветви государственной власти, а, следовательно, и их носители - государственные органы. Должны ли они быть равны между собой или должна существовать их определенная соподчиненность, субординация?



Механизм осуществления власти



Рисунок 1. Система структуры государственного аппарата Российской Федерации

Однако, как показывает исторический опыт, реализация подобной концепции приводит не в демократии, а к диктатуре. Об этом свидетельствует, в частности, политическая практика фашистской Германии, Италии и ряда иных стран.

Другой подход к решению проблемы соотношения государственных властей и их носителей заключается в том, что на первый план выступает государственная власть, источником которой является народ.

Во всех демократических странах эта концепция получила всеобщее признание. Политическая практика подтвердила жизнеспособность и гуманность данной идеи, развитой еще в XVII в. английским философом материалистом Дж. Локком.

Что же собой представляет каждая из частных систем государственных органов, входящих в общую систему - государственный аппарат?

Основным значением органов законодательной власти (представительных органов) является законодательная деятельность. В демократических государствах они занимают центральное место в структуре государственного аппарата. Представительные органы государственной власти подразделяются на высшие и местные. К высшим органам государственной власти относятся парламенты. Оной из их важнейших функций является принятие законов. [18,163]

Сосредотачивая в себе законодательные функции, парламент нередко передает часть из них другим, подконтрольным ему органам, делегирует их. Возникающая в результате этого система актов носит название делегированного законодательства.

Наряду с высшими органами государственной власти в каждой стране имеются местные органы. Они называются по-разному. Но цель и назначение их сходны: осуществление государственной власти и управление на местах.

Система органов исполнительной власти осуществляет в различных государствах исполнительно-распорядительную деятельность. Исполнительная деятельность органов государственного управления проявляется в том, что они выступают как непосредственные исполнители требований, содержащихся в актах органов государственной власти и вышестоящих органов государственного управления. Распорядительная деятельность этих органов выражается в том, что они принимают меры и обеспечивают путем издания своих собственных актов (распоряжений) выполнения подчиненными им органами и организациями данных требований. Всю свою деятельность органы государственного управления должны осуществлять на основе законов и во исполнение законов.

В пределах своей компетенции органы государственного управления наделяются необходимой для их нормального функционирования

оперативной самостоятельностью. На них возлагаются весьма ответственные задачи по правовому регулированию и руководству различными сферами жизнедеятельности общества и государства. Эти задачи, равно как место и роль органов управления в государственном аппарате, закрепляются в конституционных и обычных правовых актах.

В зависимости от сложности задач и территориального масштаба деятельности органы государственного управления подразделяются на центральные и местные. К центральным, относятся те органы государственного управления, деятельность которых распространяется на всю территорию страны или на территорию государств - субъектов федерации. Это - правительства, именуемые в большинстве стран кабинетами или Советами министров, министерства, государственные комитеты, специальные, находящиеся при Советах министров ведомств.

К местным органам государственного управления относятся органы, деятельность которые ограничивается рамками одной или нескольких административно-территориальных единиц (края, провинции, области, района, города т.д.). В их число входят исполнительные комитеты местных органов власти, муниципалитеты, их отраслевые отделы и управления, администрации фабрик, заводов, других предприятий и учреждений.

В зависимости от характера, объема и содержания полномочий органы государственного управления подразделяются на органы общей, отраслевой и специальной (функциональной) компетенции.

Органы общей компетенции (например, Советы министров, исполкомы) объединяют и направляют работу по руководству всеми отраслями или большинством отраслей государственного управления.

Органы отраслевой и специальной (функциональной) компетенции (министерства, различные государственные комитеты, отделы исполкомов, специальные ведомства) осуществляют руководство лишь отдельными отраслями государственного управления.

Ведущую роль в системе органов государственного управления выполняют правительства. Они являются высшими исполнительными и распорядительными органами государств и возглавляют всю систему органов государственного управления. В соответствии с конституционными и иными актами на правительство возлагаются задачи по общему

руководству экономикой и социально-культурным хозяйством страны, разработке и осуществлению государственных бюджетов, по защите интересов государства, охране собственности и общественного порядка, по обеспечению и защите прав и свобод граждан, обеспечению государственной безопасности, осуществлению общего руководства строительством вооруженных сил.

Важное место в структуре государственного аппарата занимает система судебных органов, основной социальной функцией которых является осуществление правосудия.

Подобно тому, как представительные органы и органы управления являются носителями соответственно законодательной и исполнительной властей, система судебных органов выступает в качестве носителя судебной власти. Это положение закрепляется в конституциях и обычных законах ряда современных государств.

Статус носителя одной из трех - судебной - властей обеспечивает органам правосудия весьма важное место в государственном механизме наряду с другими органами.

Однако, несмотря на особенности структуры и другие различия судебных органов разных стран, у них много сходства в целях и задачах, которые перед ними ставятся и конституционно во всех государствах, именующих себя демократическими, провозглашаются. Много общего у них в социальных функциях, содержании деятельности, конституционных принципах их организации и функционирования. Так, например, в конституционных актах подавляющее большинство современных государств в той или иной форме провозглашается принцип независимости судей, самостоятельности судов в решении любых, в пределах установленной юрисдикции, вопросов.

Значительную роль в государственном механизме ряда стран играет система органов прокуратуры. Прокуратура призвана осуществлять надзор за точными и единообразным исполнением законов органами государственного управления, предприятиями, учреждениями, общественными организациями, должностными лицами и гражданами.

Органы прокуратуры осуществляют также надзор за соблюдением законности в работе органов дознания и предварительного следствия, при

рассмотрении дел в судах, в местах заключения, при исполнении наказаний и других мер принудительного характера, назначаемых судами.

Правовую основу деятельности органов прокуратуры разных стран составляют нормы, содержащиеся в конституциях и специальных актах, регулирующих порядок организации и деятельности прокуратуры. Согласно Конституции России, определяющей структуру, порядок формирования и принципы деятельности прокуратуры, «полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры Российской Федерации определяются федеральным законом».

2.3 Современные проблемы государственного аппарата в управлении государством

Традиционная модель государственного управления и государственной службы переживает на рубеже XX-XXI вв. глубочайший кризис. Падает доверие граждан и к государству, и к чиновничеству. Понизился престиж государственной службы, общественный статус государственных служащих. Причинами изменившейся ситуации стали:

- 1. Вызов государству со стороны частного сектора. С одной стороны, частный сектор демонстрировал современный уровень сервиса, с которым общество сравнивало сервис государственный - естественно, не в пользу последнего. Широко утвердилось, поэтому, убеждение, что государство не дает адекватных ответов на «вызовы» времени - прежде всего, в медицинском обслуживании, образовании, жилищном строительстве, обустройстве городских территорий.**
- 2. «Революция менеджеров», которая поставила под вопрос традиционные процедуры, технологии и стили управления. Было практически доказано, что эффективность кроется в сочетании небольших, относительно децентрализованных, гибких управленческих подразделений с небольшими размерами иерархиями, стимулирующими максимальное участие своих низших эшелонов. Традиционное государственное управление, известное своей приверженностью к инструкциям, правилам, процедурам неминуемо стало рассматриваться в эту революционную эпоху как ущербное, безнадежно устаревшее.**

3. Усиление демократического давления на государство: общество стало требовать большей открытости и прозрачности госаппарата, большего участия граждан в его функционировании. Не следует сбрасывать со счетов и общее изменение парадигмы социального развития, с его сильным идеологическим предубеждением против государства, большого правительства, непомерно раздутой бюрократии и ее неэффективных решений. [27,60]

Во всех странах, независимо от национальной специфики, произошло переосмысление концептуальных основ административной организации и государственной службы. Получили популярность идеи «пост бюрократической организации», кооперации, рыночного обмена в сфере управления, перехода «от культуры власти к культуре сервиса». Видный теоретик административной реформации М. Бэрзли ставит в этой связи вопрос о главных различиях между традиционным (бюрократическим) и инновационным (пост бюрократическим) стилями государственного управления. Они, по его мнению, сводятся к следующему:

- бюрократическое учреждение фокусирует внимание, прежде всего, на собственных потребностях и перспективах, а пост бюрократическое - на потребностях и перспективах потребителя;**
- бюрократическое учреждение базируется на четком распределении ролей и ответственности между работниками, пост бюрократическое - на сплоченности работников, действующих как одна команда;**
- бюрократическое учреждение оценивает свою деятельность по объему освоенных ресурсов и количеству выполняемых задач, пост бюрократическое - по результатам, представляющим ценность для потребителей; первое контролирует «вход» (затраты), второе - «выход» (ценности);**
- бюрократическое учреждение неукоснительно соблюдает раз и навсегда установленные процедуры; пост бюрократическое меняет алгоритм действий внутри своей операциональной системы при изменении требований, предъявляемым к производимым им услугам;**
- бюрократическое учреждение начинает деятельность с объявления о своей политике и конкретных планах;**

- пост бюрократическое - с установления двусторонней коммуникации с потребителями для уточнения или пересмотра ранее сформулированной стратегии;

- бюрократическое учреждение отделяет аналитическую работу от непосредственного обслуживания клиентов; пост бюрократическое стимулирует осмысление именно работниками «первой линии» возможностей для улучшения обслуживания клиентов. [20,180]

При всем многообразии изменений их магистральным направлением является ориентация на законы и философию рынка. Сутью рыночного вектора административных изменений является преобразование философии и культуры государственного управления в соответствии с лозунгом «сделать управление разновидностью бизнеса», внедрение в государственный сектор и государственное управление духа предприимчивости, инициативы, заботы о клиенте в противовес старой бюрократической культуре преклонения перед буквой закона и инструкцией. Концепция государства как ориентированной на потребителя сервисной организации служит инструментом административных реформ во всех без исключения странах мира.

Конкретными направлениями идущих в мире административных преобразований являются: сокращение размеров госсектора и масштабов прямого государственного управления; децентрализация власти и управления с обязательным делегированием ресурсов и полномочий на нижние этажи управленческой иерархии; скрытая приватизация с предоставлением большей автономии государственным предприятиям и учреждениям, создание независимых управленческих структур («агентствофикация»); внедрение элементов конкуренции в государственное и муниципальное управление, создание суррогатных или «социальных» рынков, воспроизводящих в госсекторе те же требования эффективности и качества, которые существуют в частном секторе.

Осуществляется пересмотр основных принципов государственной службы, который можно свести к следующим основным направлениям:

- анализ и институционализация политической роли бюрократии и механизмов реализации ею своих корпоративных интересов;

- поиск оптимального соотношения политических и профессиональных начал в администрации;
 - уменьшение роли вертикальной административной иерархии, развитие функциональных органов, горизонтальных структур;
 - децентрализация, удешевление, сокращение администрации;
- ограничение роли традиционной административной «лестницы чинов»;
- максимально возможная открытость, «отзывчивость» бюрократии на потребности и ожидания граждан;
 - значительное повышение внимания к культурным и морально-этическим аспектам государственной службы. [20,190]

Проблема повышения качества государственного аппарата и функционирования государственной службы является остро насущной и для нашей страны. Однако многие сущностные характеристики этой проблемы, от решения которой зависит развитие государственных институтов, реализация функций системы государственной власти, значительно отличаются от изложенных выше. Так, в Докладе Рабочей группы Государственного совета РФ по подготовке предложений о системе органов государственной власти и управления в Российской Федерации упомянуты следующие очевидные недостатки государственного управления и государственной службы в России:

- 1. Не заинтересованность государственных чиновников всех рангов в реализации интересов общества и государства, подмена этих интересов личными и групповыми. Сращивание части государственного аппарата с отдельными коммерческими структурами, прямое делегирование последними своих представителей в органы исполнительной власти.**
- 2. Кадровая «чехарда» в отношении значительной части лиц, занимающих государственные должности Российской Федерации, а также должностей высшей группы государственных служащих лишает руководство возможности выстраивать перспективу и стратегию развития возглавляемых ими организаций, порождает обстановку «рвачества» и целые когорты «чиновников-временщиков».**

3. Отсутствие персональной ответственности руководителей органов исполнительной власти. Распространенность системы коллегиальных решений, поиска «стрелочников» на уровне простых исполнителей. Институт критики руководителей ведомств со стороны средств массовой информации полностью девальвирован в силу изменения самой природы отношения населения и общества к СМИ и отсутствия какой-либо обратной связи между критикой и конкретными последствиями.

4. Сочетание высокого уровня коррумпированности государственных служащих с их социальной незащищенностью и должностным бесправием. Уровень официального денежного содержания противоречит реальным стандартам потребления, порождает обстановку лжи, двоемыслия. Снижение профессионального, образовательного и культурного уровня управленческого персонала, снижение бюрократической культуры, навыков делопроизводства.

5. Неурегулированность вопросов выполнения государственными органами в условиях рыночной экономики функций управления предприятиями, оказания государственными органами услуг коммерческого характера. Сочетание в одном лице у части государственных служащих административного и предпринимательского статусов дискредитирует саму идею государственной власти. [16,234]

Устранение отмеченных, а также многих других недостатков функционирования государственной службы в системе государственного управления РФ требует, по мнению авторов Доклада, проявления постоянной политической воли к достижению нового качества кадровой составляющей государственного управления. Для достижения этой цели требуется реализация комплекса законодательных и организационных мер, «де коммерциализация» государственной службы, выведение служб, обеспечивающих представление услуг населению, за рамки государственных органов, демократизация кадровой политики, обеспечение открытости процесса принятия решений, коренное изменение системы подготовки и переподготовки управленческих кадров, формирование для этой цели системы госзаказа на конкурсной основе.

В целом можно констатировать, что в развитии и реформировании российской государственной службы ныне наблюдаются две тенденции. Одна тенденция состоит в определенном продвижении по пути

демократической модернизации с учетом мирового опыта. Другая - в стремлении к оформлению изолированной от общества бюрократической корпорации. Подобное противоречие не является исключением из общего правила. И в зарубежных странах сегодня наблюдается столкновение тенденций, вызовов, ожиданий, требований обращенных к системе государственного управления и государственной службы.

государственный аппарат механизм структура концепция

Глава 3. Анализ судебной практики

3.1 Коллизии в работе государственного аппарата

Действующая система организации органов государственного аппарата не обеспечивает исполнения принятых решений (либо обеспечивает с существенными издержками) при недостаточном уровне их качества. Поспешность же многочисленных попыток ее реформирования вряд ли оправданна, поскольку получаемые результаты отличаются от ожидавшихся в худшую сторону.

Формальные границы разных видов реформ государственного аппарата (административной, бюджетной, государственной службы) довольно размыты. Любые попытки оптимизации в данной области всегда подвергаются критике из-за отсутствия целевой функции государственного управления, признанных интегральных индикаторов оценки его качества и корректных методик их измерения. В результате позиция реформаторов государства изначально намного слабее, чем консультантов в частном секторе, где конечные индикаторы успешности более понятны (прибыль, капитализация компании и т. д.) и легко измеримы. Благодаря развитию организационного менеджмента в частном секторе можно связать стратегический уровень управления компанией (миссия, цели) с операционным (процессы, структуры). Аналогичный подход к реформированию государственного аппарата практически не реализуем: возникает разрыв между уровнем стратегических (по сути, политических) решений и их операционным выражением (структура органов власти, административно-управленческие процессы, информатизация).

Таким образом, проблема оптимизации государственного управления существует на двух уровнях: во-первых, повышения качества принимаемых решений (прежде всего стратегических), что тесно связано с набором и объемом полномочий (функциями, границами) государства; во-вторых, совершенствования административно-управленческих процессов исполнения государственных функций. При этом в обоих случаях сконструировать операциональные критерии оптимальности государственного управления очень сложно. Гораздо проще выявить критерии неоптимальности управленческих решений или процессов их исполнения либо использовать подход, когда требования к результатам государственного управления задаются "извне" по отношению к государственному аппарату - гражданским обществом.

Другими словами, невозможно утверждать, что государственное управление в какой-то сфере или при исполнении той или иной функции эффективно или оптимально. В свою очередь, отсутствие объективных критериев эффективности, с одной стороны, позволяет государственным служащим рапортовать об успешном завершении очередного этапа реформ, а с другой - вызывает разочарование у граждан и бизнеса, взаимодействующих с государством.

В этой ситуации лица, принимающие решения о преобразованиях государственного аппарата, вынуждены действовать в режиме реагирования на очевидные провалы, примерами которых могут служить "монетизация льгот" или введение ЕГАИС (единой государственной автоматизированной информационной системы), сигнализирующие о наличии неоптимальности в системе принятия и реализации государственных управленческих решений. Однако выбор конкретного направления реформирования, варианта или инструмента (набора мер) повышения эффективности государственного управления осложняется еще и лоббизмом групп интересов, борьбой за распределение властных полномочий и контроль над денежными потоками.

3.2 Пути совершенствования государственного аппарата

Процессы реформирования в сфере государственного аппарата (в совокупности обозначаемые сейчас как "административная реформа") могут рассматриваться как применение некой комбинации базовых инструментов, которые условно можно назвать "технологическими", "институциональными" и "кадровыми".

1. "Технологический" инструментарий представляет собой набор управленческих технологий, рационализирующих внутренние процедуры деятельности органов власти, но не затрагивающих уровень и качество политических (стратегических) решений, способ исполнения поручения "сверху" наиболее экономичным образом. Эти инструменты связаны прежде всего с переносом устоявшихся управленческих технологий бизнеса, таких как управление кадрами, бизнес-процессами, планированием, внедрение механизмов аутсорсинга, результативных контрактов (для подведомственных учреждений и организаций), в практику государственного управления. Сами технологии заимствуются из "модного ассортимента" современного менеджмента. При этом акцент делается на формализации процедур и внутреннем контроле их исполнения. Таким образом, "технологический" подход влияет на реальную операционную деятельность, существенно уменьшая издержки взаимодействия агентов с государством, но не подвергая серьезному анализу саму необходимость подобного взаимодействия.

2. "Институциональный" инструментарий предполагает создание устойчивых институтов общественного участия в процессах подготовки и принятия государственных управленческих решений, корректировки самих решений и процедур их реализации органами власти, а также формирование принятых и поддержанных обществом механизмов обратной связи. Развитие таких институтов приводит к частичному замещению внутреннего контроля устойчивыми формами взаимодействия органов власти и институтов гражданского общества (СРО, НКО, коллегиальные органы и т. д.), становлению процедур вне - и досудебного обжалования. Применение "институциональных" инструментов способствует восприятию государственных чиновников как "наемных менеджеров", усилению влияния организованных групп гражданского общества на любые политические решения законодательной и исполнительной ветвей власти.

Данное направление, традиционное для стран с развитой системой государственного управления, постепенно вытесняет первый,

"технологический" инструментарий. С точки зрения результативности административной реформы как способа повышения качества государственных и бюджетных услуг, снижения издержек взаимодействия с государством и уменьшения бремени регулирования в целом, этот подход, основанный на общественном контроле, несмотря на относительно высокие издержки его внедрения, оптимален в долгосрочной перспективе.

Сегодня в России существуют элементы такого подхода - это требования публичного обсуждения при разработке административных регламентов, создание общественных советов при федеральных органах исполнительной власти, попытки включения Общественной палаты РФ в процедуры принятия решений органов власти и экспертизу проектов законодательных актов, повышение открытости органов исполнительной власти, участие независимых представителей общества в аттестационных комиссиях при назначениях гражданских служащих и др. В дальнейшем желательно расширение участия представителей организованного гражданского общества во всех процедурах принятия решений (в том числе и на уровне законодательной власти) и контроля за их исполнением.

3. "Кадровый" инструментарий является традиционным для административной системы России и заключается в поддержке стабильности системы управления путем назначения руководителей, ориентированных на работу с текущей управленческой командой и имеющих четко поставленные задачи развития (регулирования) находящейся в их ведении сферы. Это означает перераспределение должностей и полномочий между органами власти, включая создание новых без изменения сущности их деятельности в рамках имеющихся функций (полномочий).

Процедуры организации внутренней деятельности органов власти изменяются исключительно в зависимости от инициативы руководителя, различаясь лишь уровнем дисциплины, при этом технологии оптимизации практически не используются. Решение отдельных проблем управления происходит на основе новых кадровых назначений с минимальным перераспределением полномочий между органами, определяемым главным образом аппаратным весом руководителя или оценкой руководством страны степени важности той или иной проблемы. Причем в целом объем полномочий государства не изменяется, но происходит инерционное, не ограниченное обществом расширение полномочий отдельных его органов.

Например, традиционная попытка сдержать рост расходов на сложившемся уровне приводит к возникновению новых форм финансирования (федеральные целевые программы, национальные проекты, иные программные и проектные формы), что, по сути, выступает дополнительным источником средств применительно к текущему функционалу органов власти.

Использование этого инструментария поддерживается корпоративной высшей бюрократией, ориентированной на ротацию как внутри государственного аппарата и государственного сектора экономики, так и в рамках топ-менеджмента частных структур, тесно взаимодействующих с государством.

На протяжении длительного времени изменения в системе организации государственного управления сводились к использованию третьего, "кадрового" инструментария при практически полном игнорировании двух остальных. За последние пятнадцать лет изменились состав и типы органов власти, но набор государственных функций в основном сохранился. Относительно небольшой период существования трех типов федеральных органов исполнительной власти (2004-2008 гг. - министерства, службы, агентства) завершился возвратом к их более разнообразной структуре - уже возникли государственные комитеты, назревает тенденция слияния министерств с агентствами. Распределение функций между различными органами власти в нашей стране в течение последних 300 лет представляет собой лишь некие вариации на тему их разделения по отраслям, типам, уровням власти.

Показательно, что страны, служащие примерами лучшей практики государственного управления, изначально всемерно использовали "технологический" подход, затем практически полностью переориентировались на развитие "институтов", создавая и усиливая обратную связь с обществом. Текущий этап административной реформы в России, условным началом которого можно считать одобрение Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 гг. (Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. N 1785-р), нацелен на "технологический" подход, что, безусловно, является шагом вперед. К сожалению, на практике по-прежнему часто используются "кадровые" решения.

Отметим, что выбор "технологического", а не "институционального" подхода был осознанным с точки зрения издержек, поскольку обеспечивал максимальную просчитанность затрат и понятные, а главное, достаточно быстро получаемые результаты. Действительно, эффект от применения "институциональных" инструментов в краткосрочном периоде не очевиден, а в долгосрочной перспективе на этапе проектирования реформы нельзя было определить даже примерный уровень развития гражданского общества, на которое опираются создаваемые институты. Использование относительно более прозрачных с точки зрения финансирования "технологических" инструментов позволяет частично объяснить рост расходов федерального бюджета на функционирование государственного аппарата.

Варианты решения проблемы в рамках четырех стратегий

Стратегия "Инерция". Она будет проявляться в дальнейшем развитии нынешних методов реформирования государственного управления с акцентом на "технологические" инструменты. При этом вряд ли удастся существенно сократить применение "кадровых", а прогресс в области "институциональных" будет незначительным. Основной риск данного варианта: реальное развитие "технологических" инструментов может подменяться имитацией и блокироваться на уровне политических решений.

Стратегия "Рантье". В этом случае ключевым элементом возможного реформирования системы государственного аппарата будет "кадровый" инструментарий, направленный на контроль над ключевыми распределительными денежными потоками. Могут ограниченно применяться и "технологические" инструменты, ориентированные на повышение качества государственных и бюджетных услуг, связанных с перераспределением ресурсов, которое обуславливает общественную поддержку руководства страны. Как показывает опыт реализации национальных проектов, распределение средств возможно и без использования новых "технологических" инструментов, но при этом существенно снижается эффективность расходования денежных ресурсов. Вместе с тем масштабы применения таких инструментов будут целиком определяться "просвещенностью" и "либеральностью" руководства страны.

Отметим, что при падении мировых цен на экспортируемые энергоносители и иную продукцию добывающих отраслей результативность двух первых

стратегий в сфере государственного управления будет снижаться. Это приведет либо к деградации системы госуправления, либо к более активному использованию не только "технологического", но и "институционального" инструментария.

Стратегия "Мобилизация". Данная стратегия предусматривает применение в чистом виде "кадрового" ресурса и доминирование политической воли в принятии и реализации тех или иных решений. Необходимость в "технологических" инструментах отпадает, поскольку мобилизация средств и их использование будут находиться под непосредственным контролем первых лиц государства, а все инвестиции, не приносящие очевидного результата в краткосрочной перспективе, переориентируются на направления, объявленные "приоритетными".

Стратегия "Модернизация". Модернизационный вариант предполагает максимально широкое применение "институционального" инструментария. В этом случае "кадровый" подход будет играть подчиненную роль, а акцент с "технологических" инструментов постепенно станет переноситься на "институциональные". Как показывает практика, кардинальное повышение эффективности государственного управления возможно лишь при максимально широком применении "институциональных" инструментов на уровне выработки и контроля за реализацией государственных управленческих решений с использованием "технологических" инструментов при их осуществлении (исполнении государственных функций). Таким образом, реализация стратегии модернизации - наиболее предпочтительный вариант развития системы государственного управления. Однако парадокс состоит в том, что активное гражданское общество, являющееся необходимым условием его воплощения в жизнь, не может быть создано государством в директивном порядке, а значит, на современном этапе реформирования первостепенное значение (кроме мер по развитию НКО) приобретает система стимулов и компенсаций государственному аппарату, способствующая внедрению "институциональных" инструментов.

Ключевая проблема реализации любого сценария административной реформы состоит в том, что государственный аппарат должен заниматься самореформированием, что возможно только при наличии политической воли и давлении со стороны гражданского общества. При этом основные потенциальные группы противодействия изменениям сосредоточены

преимущественно именно внутри государственного аппарата. Таким образом, построение адекватной системы стимулов требует создания механизмов компенсации непосредственно в системе государственной службы.

Реформа государственной службы и компенсации в рамках административной реформы

Для успеха административной реформы, реализуемой силами самого государственного аппарата, необходима адекватная система компенсаций для потенциальных групп противодействия и преимуществ - для потенциальных групп поддержки.

Ситуация с руководящим составом органов исполнительной власти не столь однозначна. Применение "технологических" инструментов повышает управляемость, что поддерживается руководителями. Негативными (для них) последствиями здесь оказываются сокращение численности подчиненных или уменьшение объема исполняемых функций. Отметим также вероятное сокращение коррупционных поступлений с нижних уровней. В качестве механизмов компенсаций в данном случае могут рассматриваться повышение социального статуса и предоставление в распоряжение руководителей определенных объемов бюджетных средств с изначально сложно специфицируемыми результатами, например расширение бюджета НИОКР, материальное стимулирование проведения реформ. Кроме того, в ходе постепенного внедрения "технологических" инструментов руководители, использующие старые наработанные "коррупционные" схемы, могут уйти, и появится возможность проводить реформы при новом руководстве, в них не вовлеченном.

Другой потенциальной группой противодействия являются представители бизнес-сообщества, "аффилированные" с государством, то есть связанные с конкретными чиновниками. Первым шагом на пути преодоления их возможного сопротивления должно стать обеспечение максимальной публичности процесса реформирования и прозрачности его результатов. Кроме того, необходимо поддержать усилия представителей остального бизнес-сообщества, направленные на реформирование государственного аппарата, а также разработать систему компенсационных мер, индивидуальную для каждой отрасли или рынка.

Группы поддержки у данных преобразований достаточно широки, но не концентрированы: общество и представители бизнеса - в основном среднего с ответственной гражданской позицией (вероятна поддержка прежде всего со стороны малого и среднего бизнеса, не имеющего возможностей заключать индивидуальные договоренности по поводу изменения системы правил и действующего по правилам, предлагаемым органами власти), частично крупного, иностранного, а также руководство страны и субъектов РФ, для которых повышается управляемость подчиненными. Эффективная реализация данного сценария возможна только при введении компенсационных механизмов и способна повысить исполняемость (сокращение стоимости реализации) принятых решений при незначительном улучшении их качества.

Применение или тотальное доминирование "кадровых" инструментов в сочетании с использованием "технологических" по остаточному принципу (стратегии "Рантье" и "Мобилизация") приведут к формированию сильной группы поддержки со стороны государственных служащих, включенных в "кадровый резерв" руководства страны, особенно курирующих значимые (с точки зрения объема проходящих средств) каналы мобилизации и распределения ресурсов.

По аналогии с инерционным сценарием группы противодействия сформируются и в среде бизнес-сообщества, "аффилированного" с государством. Отличие состоит в том, что возможности гражданского общества по установлению и продвижению цивилизованных правил игры, базирующихся на добросовестной конкуренции, здесь существенно больше.

Важнейшими группами поддержки данного сценария выступают интеллектуальная элита, представители гражданского общества и бизнес-сообщества (за исключением ранее "аффилированных" с государством), чья роль заметно возрастает. Следовательно, успешность его внедрения зависит от развитости гражданского общества и возможностей вовлечения структур последнего в процесс гражданского контроля.

Текущий вариант реформирования государственного аппарата можно оценить как сценарий "Инерция", однако реализация и данного, не самого эффективного варианта отнюдь не гарантирована и имеется серьезный риск "сползания" в сценарии "Рантье" или "Мобилизация", при которых внедрение даже "технологических" инструментов государственного

управления будет ограниченным. Дело в том, что различные виды логически связанных преобразований осуществляются обособленно и соответствующие решения принимаются и реализуются без учета интересов групп поддержки и противодействия. В условиях, когда государственный аппарат фактически занимается самореформированием, такая практика ведет к дискредитации идеи административной реформы, нарастанию недовольства ею в среде как госслужащих, так и граждан, бизнеса, что может оказаться фатальным для судьбы преобразований. При отсутствии критериев сравнения эффективности различных инструментов и затратности реформирования возникает сильный стимул вернуться к старым, проверенным "кадровым" инструментам и решать периодически возникающие проблемы путем "кадровой рокировки", создания нового ответственного органа.

Объективные потребности в повышении эффективности расходования бюджетных средств, а также риски сокращения их объемов в случае внешнего шока определяют необходимость реформирования государственной службы. Представляется, что подход, учитывающий интересы всех заинтересованных (выигрывающих, а главное, влиятельных проигрывающих) сторон и опирающийся на применение "институционального" инструментария, позволит модернизировать систему государственного управления.

Заключение

В результате проведенного исследования в курсовой работе по проблеме устройства аппарата государственной власти можно сделать следующий основополагающий вывод.

Аппарат государства, как система органов и учреждений, посредством которых обеспечивается выполнение внешних и внутренних функций государства, представляет собой живой, постоянно развивающийся организм. Эволюция его в конкретных исторических условиях обусловлена многими факторами, в том числе формой правления государства, социально-экономическими и политическими условиями, национальными особенностями, традициями управления и т.д. Устройство аппарата государства и создание правовой базы его функционирования является

одной из главных задач любой конституции. Весь огромный разветвленный горизонтально и вертикально механизм властвования должен работать согласованно, разделяя сферы регулирования, охватывая все стороны жизни общества.

Этот вопрос особенно актуален для России в настоящее время, когда идет интенсивное государственное строительство, многое возникает вновь или кардинально обновляется. Здесь для нас может быть очень полезен мировой опыт старых демократий, нестареющие труды великих мыслителей и теоретиков. Многие декларированные в конституции положения наполняются реальным содержанием: разделение властей, местное самоуправление, права человека и т.д.

Непосредственно организация и деятельность государственного аппарата осуществляется на основе ряда принципов, под которыми понимаются руководящие идеи, начала, лежащие в основе его создания и функционирования, и проявляющиеся как в деятельности государственного аппарата в целом, так и в его отдельных частях, структурно обособленных единицах. Большинство данных принципов закреплено в Конституции страны, либо в иных законах и нормативно-правовых актах, где они могут быть развиты и дополнены.

Аппарат государственного управления решает практически все вопросы жизни общества в области народного хозяйства (промышленность, транспорт, торговля, жилищно-коммунальное хозяйство), социально-культурного строительства (охрана здоровья, образование, социальное обеспечение).

Наиболее общие характерные признаки государственного аппарата выражаются в следующем:

- 1. Механизм государства состоит из людей, специально занимающихся управлением (законотворчеством, исполнением законов, их охраной от нарушений).**
- 2. Государственный механизм представляет собой сложную систему органов и учреждений, которые находятся в тесной взаимосвязи при осуществлении своих непосредственных властных функций.**

3. Функции всех звеньев государственного аппарата обеспечиваются организационными и финансовыми средствами, а в необходимых случаях и принудительным воздействием.

Также необходимо отметить, что качественная реализация государством его функций невозможна без должным образом организованного, государственного аппарата. Вся система органов государственной власти должна быть строго организована, и каждый структурный элемент должен выполнять именно те функции, которые на него возложены. Любое отклонение от этих норм ведет к сбою во всей системе управления. И именно в нашей стране вопрос эффективности работы государственного аппарата возникает особенно часто. Возможно, это обусловлено тем, что не совсем четко определено какой орган, какую функцию должен реализовывать или же одна и та же функция осуществляется несколькими органами, которые не могут или не хотят взаимодействовать.

Есть в аппарате нашего государства и ещё одна проблема сильно развитый бюрократизмом в системе органов государственной власти. Его могли бы поставить в некоторые рамки только две силы. Это либо гражданское общество, которое у нас не сформировано, либо новые бюрократы, которые более приспособляемы, более многофункциональны, готовы подвинуть старые кадры для того, чтобы занять их место, чтобы получить больше функций и в этом случае быть более компактными, более динамичными. Бюрократ - это управленец. Если он управленец, то он должен быть компетентным управленцем.

Таким образом, можно сказать, что задачей любого государства является выстроить такой аппарат и механизм осуществления государственной власти который способен реализовать все без исключения функции государства.

Список использованных источников:

- 1. Конституция РФ. - М., 2004. -32 с.**
- 2. Конституция Приднестровской Молдавской Республики, изд. ГИИЦ Министерства экономики ПМР, Тирасполь 2000 год. (материалы официального сайта верховного совета ПМР);**

3. **Федеральный закон "Об основах государственной службы Российской Федерации" от 31 июля 2005 г.;**
4. **Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" от 10 июля 2002 г.;**
5. **Послание Президента РФ Федеральному Собранию 2009 г.;**
6. **Алексеев, С.С. Право: азбука - теория - философия / С.С. Алексеев. - М.: Статут, 2003. - С -183.**
7. **Абдуллаев М.И., Комаров С.А. Проблемы теории государства и права. Учебник. СПб., 2003. - 307 с.**
8. **Актуальные проблемы теории права: Курс лекций / Под ред. К.Б. Толкачева, А.Г. Хабибуллина. Уфа, 2005. - 388с.**
9. **Бержель, Ж.-Л. Общая теория права / Ж.-Л. Бержель. - М., 2005.**
10. **Венгеров А.Б. Теория государства и права: Учебник. М., 2008. - 420с.**
11. **Керимов, Д.А. Общая теория государства и права: предмет, струк-тура, функции / Д.А. Керимов. -М., 1997. - 132 с.**
12. **Ковлер, А.И. Антропология права / А.И. Ковлер. - М., 2002. -300 с.**
13. **Машков А.Д. Введение в общую теорию юридических наук / А.Д. Машков. - Киев, 2005. - С. 244.**
14. **Матузов Н.И. , Малько А.В. Теория государства и права. М., 2005.**
15. **Морозова Л.А. Теория государства и права. М., 2005.**
16. **Нерсесянц, В.С. Философия права / В.С. Нерсесянц. - М., 2002. - 647 с.**
17. **Поляков, А.В. Общая теория права / А.В. Поляков. - СПб., 2006. - 843 с.**
18. **Радько Т.Н. Теория государства и права. М., 2007.**
19. **Сырых, В.М. Логические основания общей теории права : в 2 т. / В. М. Сырых. - М., 2005. - Т. 1. Элементный состав.**

20. Теория государства и права: Учебник для юридических вузов и факультетов / Под ред. В.М. Корельского, В.Д. Перевалова. М., 2006.
21. Хропанюк В.Н. Теория государства и права / Под ред. В.Г. Стрекозова. М., 2005.
22. Четвернин, В.А. Понятие права и государства. Введение в курс теории права и государства / В.А. Четвернин. - М., 2004. - 119 с.
23. Юридический энциклопедический словарь. - М., 2006. - 375 с.
- Периодические издания:**
24. Баранов, В.М. О «хрестоматийных истинах» теории государства и права / В. М. Баранов // Государство и право. - 2006. - № 8. - С. 109 - 111.
25. Брызгалов, А.И. Юридическая наука сегодня: теоретико-методологические проблемы, которые ждут решения / А. И. Брызгалов // Журнал российского права. - 2006. - № 6. - С. 44-50.
26. Керимов, Д.А. Методологические функции философии права / Д.А. Керимов // Государство и право. - 2005. - № 9. - С. 15-22.
27. Мартышин, О.В. О концепции учебника теории государства и права / О. В. Мартышин // Государство и право. - 2002. - № 8. - С. 59-67.
28. Мартышин О.В. // Государство и право. - 2002. - № 8. - С. 59-67.
29. Протасов, В.Н. О насущной потребности в новой учебной дисциплине - «Общей теории процессуального права» / В.Н. Протасов // Государство и право.- 2007. - № 12. - С. 53-59.
30. Раянов, Ф.М. От правоведения к юриспруденции / Ф.М. Раянов // Государство и право. - 2005. - № 9. - С. 5-9.
31. Чечулина. А.А. Сущность государственного аппарата и власти: основные подходы. //Право и политика. 2005. №10. стр.45.

Размещено на Allbest.ru