

## **Содержание:**

# **Введение**

В середине 80-х годов XX века Россия вступила в период реформ, которые коснулись всех сфер жизни общества. На наших глазах изменились многие принципы жизни общества, появились новые идеологические основы функционирования, устройства, развития государства, сформировался новый тип государственного механизма (аппарата).

Актуальность курсовой работы связана в первую очередь с тем, что современный государственный аппарат в России проходит стадию реконструкции, становления и развития.

Цель данной курсовой работы - рассмотреть государственный аппарат и его структуру.

Для этого необходимо решить следующие задачи:

- рассмотреть понятие государственного механизма и принципы его организации и деятельности;
- рассмотреть понятия и структуру государственного аппарата;

Тема «Аппарат государственной власти и его структура» достаточно объемна и тесно связана с такими понятиями как «механизм государства» и «государственный аппарат». Ведь орган государства - это звено, элемент механизма государства, то есть его составляющая часть.

Механизм государства - это система специальных органов и учреждений, посредством которых государство осуществляет свои функции.

Государственный аппарат, в свою очередь, представляет собой систему государственных органов, наделенных властными полномочиями. Он включает в себя основные кадры государственных служащих, работников центральных органов власти всех типов: законодательной, исполнительной, судебной.

Понятие органа государства в механизме и аппарате государства является самым важным. Существует огромное количество государственных органов.

Нужно отметить, что с развитием человеческого общества создавались именно такие государственные органы, которые в целом обеспечивали его нормальное функционирование. И естественно, что для каждой нации и в каждом государстве создавалась своя особая система органов власти. Это объясняется экономическими, социальными причинами, национальным составом населения государства, размерами его территории, географическим положением и другими факторами. На мой взгляд, типов органов государства существует столько же, сколько и государств, и все они в своих функциях, признаках, компетенциях имеют некоторые сходства и различия. Поэтому существуют некоторые классификации органов государств, однако и эти классификации поведутся по различным основаниям. Нужно заметить, что виды органов государства и их компетенции зависят и от формы государства, то есть от формы правления и формы государственного устройства.

Объектом курсовой работы выступает аппарат государственной власти, обеспечивающий реализацию своих конституционных полномочий и способствующий повышению эффективности деятельности органов государственной власти и управления.

Предметом исследования является деятельность аппарата государственной власти.

Теоретико-методологическую основу исследования составляют положения и выводы ведущих ученых по проблемам функционирования аппарата государственной власти.

Проблемы органов государственной власти на федеральном и региональном уровнях нашли отражение в трудах С.А. Авакьяна, А.П. Алехина, И.С. Иксанова, М.А. Сахле, К.В. Черкасова.

Для раскрытия темы исследования автором использовались Конституция РФ, указы и распоряжения Президента РФ, нормативно-правовые акты, регламентирующие деятельность органов государственной власти.

Для осмысления теоретико-методологических аспектов, политико-правовых основ и ведущих направлений политической деятельности полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах использовались различные методы познания: системный, исторический, сравнительно-политологический, институциональный, структурно-функциональный.

Логика исследования отражена в структуре работы, которая состоит из введения, основной части, заключения, списка использованных источников и литературы.

# **Глава 1 . Теоретические аспекты аппарата государственной власти**

## **1.1. Сущность аппарата государственной власти**

Вопрос о структуре государственной власти - это вопрос о ее внутреннем строении, о тех элементах, из которых она состоит. Как представляется, структуру государственной власти необходимо рассматривать с разных позиций, с разных точек зрения. Это позволит получить более глубокие представления о самой государственной власти и элементах, ее составляющих.

Структуру государственной власти можно охарактеризовать с точки зрения ее внешнего оформления, внешней организации. Государственная власть как способность или возможность государства осуществлять политическое руководство обществом всегда организационно оформлена и так или иначе выражена вовне. В этой связи возникает вопрос о механизме государственной власти, так как свое организационное выражение государственная власть находит именно в определенном механизме.

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.

Государственный аппарат чаще всего определяют как совокупность или систему государственных органов, с помощью которых выполняются задачи и функции государства. Иными словами, государственный аппарат - это взятые в единстве все государственные органы, которые, выполняя собственные функции, обеспечивают выполнение функций государства в целом.

Иногда государственный аппарат рассматривают в узком значении, понимая под ним лишь органы исполнительной власти и государственных служащих,

работающих в этих органах. В этом случае органы законодательной и органы судебной власти понятием «государственный аппарат» не охватываются[12,с.54].

Хропанюк приводит следующее определение: Государственный аппарат - система специальных органов и учреждений, посредством которых осуществляется государственное управление обществом и защита его основных интересов. Наиболее общие характерные признаки государственного аппарата выражаются в следующем:

- Механизм государства состоит из людей, специально занимающихся управлением (законотворчеством, исполнением законов, их охраной от нарушений).
- Государственный механизм представляет собой сложную систему органов и учреждений, которые находятся в тесной взаимосвязи при осуществлении своих непосредственных властных функций.
- Функции всех звеньев государственного аппарата обеспечиваются организационными и финансовыми средствами, а в необходимых случаях и принудительным воздействием.

Существует научная позиция, в соответствии с которой под аппаратом государства понимаются все органы государства в статике, а под механизмом государства - те же органы, но в динамике. Изучая аппарат государства, говорят прежде всего о назначении, порядке образования, компетенции того или иного государственного органа, а изучая механизм государства - непосредственно о деятельности государственных органов, об их взаимосвязи между собой в процессе осуществления тех или иных функций государства.

Государственный аппарат не является синонимом механизму государства, поскольку механизм государства помимо государственных органов (гос. аппарата) включает в себя также гос. учреждения и гос. предприятия.

Под принципами организации и деятельности государственного аппарата следует понимать наиболее важные, ключевые идеи и положения, лежащие в основе его построения и функционирования. Они раскрывают социально-классовую сущность, социальное содержание и назначение, основные цели и задачи государственного аппарата. Принципы организации и деятельности государственного аппарата разрабатывались, обосновывались и претворялись в жизнь в процессе всей многовековой деятельности государственного механизма. Одни из них, касающиеся в основном деятельности государственных аппаратов многих стран,

приживались и развивались. Другие, относящиеся чаще всего к процессу организации и деятельности государственных аппаратов отдельных стран, по мере происходящих изменений отпадали[10,с.54].

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

Наиболее бурного развития процесс достиг в последние столетия.

«Государственная деятельность, - справедливо отмечалось в связи с этим в дореволюционной (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.[1] В основе построения и функционирования государственного аппарата любой страны лежат объективные и субъективные факторы. Они предопределяют 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[6,с.54].

## **1.2. Структура аппарата государственной власти**

Системное единство государственной власти и разделение властей

Государственная власть едина в том смысле, что она осуществляется государственным аппаратом в целом (институциональным элементом государства) и что не существует нескольких конкурирующих «государственных властей». В частности, в этом заключается государственный суверенитет. Но, во-первых, единую государственную власть осуществляют законодательные, исполнительные и судебные органы. Во-вторых, по мере исторического развития государственности и права формируется определённый принцип взаимоотношений и кооперации этих органов, который называется разделением властей. Разделение властей на законодательную, исполнительную и судебную ветви (разделение властей «по горизонтали») - это не раздробление единой власти, а принцип строения институционального элемента государства, структурно-функциональная характеристика организации, или механизма, государственной власти.

Единую государственную власть осуществляет государственный аппарат, который представляет собой систему государственных органов. В рамках этой системы различаются три подсистемы (три относительно самостоятельные и взаимодействующие системы), образующие законодательную, исполнительную и судебную ветви аппарата государственной власти как целого. В основе такого структурного строения аппарата государства лежит функциональная дифференцированность государственной власти. Обычно её объясняют как разделение труда по государственному управлению. Имеется в виду, что государственная власть функционально предназначена для законотворчества, исполнения законов (принуждения к соблюдению законов) и отправления правосудия. Рациональная организация и разделение труда по государственному управлению порождают государственные органы, обладающие разной компетенцией: есть органы, которые устанавливают общеобязательные нормы, органы, которые управляют в соответствии с этими нормами, и органы, которые в соответствии с этими нормами разрешают споры о праве [7, с. 271].

Можно подчеркнуть, что теоретическая конструкция разделения труда по государственному управлению объясняет лишь наличие законодательных, исполнительных и судебных органов. Причём из этой конструкции вовсе не вытекает разделение властей на законодательную, исполнительную и судебную ветви, не вытекает разграничение законодательных, исполнительных и судебных полномочий. Например, эта конструкция допускает, что орган исполнительный, управляющий в соответствии с общеобязательными нормами, одновременно сам может издавать общеобязательные нормативные акты. Эта конструкция не отрицает и такое разделение труда по государственному управлению, при котором один и тот же орган устанавливает и исполняет законы, например, может принять закон по любому вопросу индивидуального характера.

В любом более или менее развитом государстве в структуре государственного аппарата различаются законодательные, исполнительные и судебные органы. Но наличие этих органов ещё не говорит о разделении властей. Так, в абсолютной монархии есть законодатель (сам монарх, при котором может быть законосовещательный орган), исполнительные органы (правительство или министры, административные органы) и суды. Но здесь нет разделения властей, все государственные органы замыкаются на фигуру монарха. Абсолютный монарх не только законодатель, но и глава исполнительной власти и верховный судья.

В структуре деспотической организации власти тоже есть властные институты, порождённые разделением труда по управлению. Например, в советской

тоталитарной системе были органы, реально принимавшие общеобязательные решения, и органы, ответственные за выполнение этих решений, был номинальный законодатель, были формально разделённые суд и прокуратура. Но, разумеется, власть тотальная исключает какое бы то ни было разделение властей или разграничение полномочий [4, с. 113].

Разделение властей - это не любое разделение труда по государственному управлению, а такое, которое обеспечивает свободу субъектов государственно-правового общения. Это такой принцип организационной структуры государственного аппарата, который достигается в исторически развитых государственных формах и создаёт институциональные гарантии свободы, безопасности и собственности.

### Легальность и легитимность государственной власти

Законы, иные нормативные акты, издаваемые от имени государственной власти, легализуют, т.е. делают законными или, напротив, незаконными, нелегальными, противоправными те или иные отношения (институты, организации) в обществе, допуская или запрещая их. В свою очередь, сама государственная власть тоже нуждается в легализации.

Легализация государственной власти - это юридическое провозглашение правомерности её возникновения (установления), организации и деятельности, её органов, порядка деятельности, осуществления конституции.

Легализация осуществляется различными способами, в том числе путём референдума (например, Конституция России 1993 г., легализовавшая ту государственную власть, которая сложилась после фактического роспуска Съезда народных депутатов и Верховного Совета и создания Государственной Думы и Совета Федерации), а также иными правовыми актами, например законами о выборах парламента, президента, о судебной системе [1].

После государственных и военных переворотов, революционных событий новая власть, её чрезвычайные органы, стремясь создать легальную основу своей деятельности, принимают временные основные правовые акты (декреты советского правительства 1917 - 1918 гг.)

Правовые акты, легализующие государственную власть, должны соответствовать не только интересам народа страны, выражать его волю, но и общечеловеческим ценностям и гуманистическим принципам права, в том числе международного



права. Сосредоточение, захват государственной власти, присвоение властных полномочий (в том числе какой-либо партией) незаконны. Как устанавливает Конституция России 1993 г., такие действия наказуемы (ст.3 п.4). [1].

Нарушение принципа легализации государственной власти предполагает юридическую ответственность. Эта ответственность распространяется как на лиц, посягающих «со стороны» на государственную власть, так и на носителей самой государственной власти (например, ответственность за превышение полномочий).

Термин «легитимация» происходит от того же латинского слова (от лат. lex - закон), но отражает состояние фактическое.

Легитимная государственная власть - это власть, соответствующая представлениям народа, общества данной страны о её справедливости, правильности, обоснованности, моральной законности.

Степень легитимности государственной власти находит своё выражение в поддержке этой власти населением. О поддержке или её отсутствии могут свидетельствовать выборы парламента и президента, опрос населения, анкетирование, проведение различных встреч с населением и публичных мероприятий (например, организация общегосударственного обсуждения проекта новой конституции). Следствием легитимности является авторитет государственной власти у населения, признание права управлять и добровольное согласие подчиняться. Легитимность повышает эффективность государственной власти, поскольку её мероприятия опираются на поддержку большинства населения [5, с. 76].

Различают экстраординарные (чрезвычайные) и обычные, традиционные способы легитимации новой государственной власти. К экстраординарным относятся социальные и политические революции, выражающие подлинные интересы народа, свергающие угнетающую государственную власть и утверждающие власть новую, которая, правда, далеко не всегда оправдывает чаяния народа.

Немецкий политолог, юрист и социолог М. Вебер (1864 - 1920) ввёл различие трёх основных форм легитимации государственной власти: традиционную, харизматическую и рациональную.

Традиционная связана с обычаями, традициями населения, с личной сословной, племенной зависимостью, нередко с особой ролью религии, как это имеет место, например в странах мусульманского фундаментализма (Саудовская Аравия,

Кувейт, ОАЭ и др.) [5, с. 89].

Харизматическая легитимация обусловлена особыми качествами выдающихся личностей (реже - групп лиц), которым приписываются качества, способные определять поведение людей. Харизмой обладали великие полководцы-завоеватели (Александр Македонский, Чингисхан, Наполеон и др.), Гитлер, Сталин, де Голль, до определенного времени и Б.Н. Ельцин.

Рациональная легитимация основана на разуме: население поддерживает или отвергает государственную власть, руководствуясь рассудочной оценкой этой власти. Основой рациональной легитимации являются не лозунги и обещания, не создание имиджа удачливого и мудрого правителя, часто даже не справедливые законы (они иногда не выполняются, например, в России), а практическая работа органов государства на благо населения страны [5, с. 112].

Утрата государственной властью легитимности не влечёт за собой непосредственно юридической ответственности. Низкий рейтинг парламента, президента, правительства ещё не вызывает сам по себе его смену. Падение легитимности проявляется на выборах, когда та или иная партия теряет власть, президент терпит поражение, те или иные депутаты не бывают избраны. Оно проявляется в массовых волнениях населения, коллективных акциях протеста, направленных против государственной власти. В наиболее острых случаях утрата властью легитимности приводит к революции.

### **1.3. Основные принципы организации и деятельности государственного аппарата**

Под принципами организации и деятельности государственного аппарата следует понимать наиболее важные, ключевые идеи и положения, лежащие в основе его построения и функционирования. Они раскрывают социально-классовую сущность, социальное содержание и назначение, основные цели и задачи государственного аппарата. Принципы организации и деятельности государственного аппарата разрабатывались, обосновывались и претворялись в жизнь в процессе всей многовековой деятельности государственного механизма. Одни из них, касающиеся в основном деятельности государственных аппаратов многих стран, приживались и развивались. Другие, относящиеся чаще всего к процессу организации и деятельности государственных аппаратов отдельных стран, по мере

происходящих изменений отпадали.

Так, например, совсем до недавнего времени, а именно – до распада СССР в советской политико-юридической теории и практике в качестве наиболее важных принципов организации и деятельности государственного аппарата считались следующие: принцип партийного руководства; подчинение аппарата политике; принцип широкого участия масс в управлении делами общества и государства, в деятельности государственного аппарата; принцип демократического централизма; гласности; социалистической законности; интернационализма и социалистического федерализма (применительно к социалистическим федеративным государствам); принцип равноправия национальностей; научного планирования, координации, учета и контроля деятельности аппарата и др.

Однако после распада СССР и кардинальных изменений, произошедших в государственном механизме России за последние годы, многие из этих принципов полностью себя исчерпали. Вместо них официально стали декларироваться другие, отвечающие новым экономическим и социально-политическим условиям жизни общества. Вместе с тем независимо от особенностей отдельных государств и происходящих в них изменений в организации и деятельности государственных аппаратов разных стран имеются общие принципы. Это не означает, разумеется, что они всегда не только формально провозглашаются, но и полностью реализуются. Трудно назвать государство, в котором бы все или хотя бы основные принципы организации и деятельности государственного аппарата не только декларировались теоретически, но и полностью реализовались бы практически. Однако, тем не менее, общие принципы, а точнее – общие требования, предъявляемые к процессу организации и деятельности государственных аппаратов разных стран, существуют и в той или иной мере реализуются.

Среди такого рода принципов следует назвать:

1. принцип приоритета прав человека;
2. принцип законности и конституционности;
3. принцип соблюдения высоких этических требований членами парламентов и чиновниками, их полной политической лояльности;
4. принцип гласности, обеспечивающий информационность населения о происходящих государственно-правовых процессах.

Данные и другие им подобные принципы находят свое законодательное закрепление в конституционных актах и в специальных законах. Одним из таких принципов является принцип законности и конституционности организации и деятельности государственного аппарата. Следует заметить, что, обладая не только юридическим, но и политическим характером, законность и конституционность выступают как основной метод функционирования различных государственных органов и организаций.

Применительно к деятельности государственного аппарата разных стран законность и конституционность означают осуществление всех свойственных государственным органам и должностным лицам функций в строгом соответствии с действующей конституцией, обычными законами и подзаконными актами, согласно установленной в законодательном порядке компетенции. Принцип законности и конституционности означает также обеспечение строгого и неуклонного исполнения подчиненными им органами, организациями и учреждениями действующих нормативно-правовых актов, борьбы с коррупцией, а также со всякого рода нарушениями прав и свобод граждан, общественных организаций, трудовых коллективов. Следует заметить, что законности и конституционности как явления и понятия вне связи с конкретным обществом и государством не существует. Это абстракция.

Законность и конституционность всегда соотносятся с определенными типами государства и права, с определенным характером и уровнем развития общества. Исходя из этого, в отечественной и зарубежной научной литературе законность и конституционность рассматривают, как правило, не вообще, а применительно к рабовладельческому, феодальному, капиталистическому и социалистическому типам государства и права. Несмотря на то, что социалистический («коммунистический») тип государства и права практически не состоялся, в юридической и, отчасти, политологической литературе вопросы (социалистической) законности и конституционности получили, пожалуй, наиболее обстоятельное теоретическое обоснование. Основу любой законности и конституционности составляют конституции различных государств, а также законы, принятые в их развитии.

Наличие четкого, хорошо развитого, отвечающего непрерывно изменяющимся и все более возрастающим требованиям практической жизни законодательства является принципиально важным и необходимым условием последовательного укрепления законности и конституционности в деятельности как отдельных государственных органов, так и всего государственного механизма в целом.

Строгое и неуклонное соблюдение законности и конституционности должно быть неременным требованием, принципом деятельности не только государственных, но и негосударственных органов, учреждений и организаций. Конституция России, равно как и конституции других государств, закрепляет положение, согласно которому все государственные органы, государственные и общественные организации, должностные лица обязаны соблюдать конституцию и все изданные на ее основе и в ее развитие законы. Все партийные органы и организации, равно как и все политические и общественные движения также обязаны действовать в рамках конституции и других законов. В числе важнейших принципов организации и деятельности государственных аппаратов разных стран, наряду с принципами-требованиями оптимальности их построения, эффективности функционирования, политической лояльности, законности и конституционности, огромное значение имеют принципы-требования, касающиеся высокого профессионализма государственных служащих разных рангов, а также соблюдения ими соответствующих этических норм.

Проблемы профессионализма и этики государственных служащих практически всегда стояли и стоят на повестке дня с момента образования любого государства.

Они всегда остаются весьма острыми проблемами. Вокруг них постоянно велись жаркие, нескончаемые споры. Одна из причин этого состоит в том, что от профессионального и этического уровней чиновников, особенно высших рангов, во многом зависит характер деятельности, стиль и уровень эффективности самого государственного аппарата, состояние дел в обществе и государстве. Вполне понятно поэтому, что чиновничество всегда находилось под критическим оком широких слоев населения. Другая причина подобных споров состоит в том, что нигде в мире и никогда чиновничество вполне сознательно и добровольно не признавало свое профессиональное или этическое несовершенство.

Естественно, что самый благоприятный для себя образ оно пытается создавать и у «опекаемого» им населения. И, кстати, как было подмечено исследователями разных стран, далеко не всегда безуспешно. Подбор и расстановка в структуре государственного аппарата безупречных в профессиональном и этическом плане государственных служащих с неизбежностью предполагает выработку и применение в процессе отбора соответствующих средств и критериев[8,с.44].

В их числе – анкетирование, собеседование, прохождение определенных тестов и сдача экзаменов, проверка на лояльность правящему режиму к некоторым страна (в США, например) с помощью «детектора лжи», определение и соблюдение

разнообразных – политических, идеологических, медицинских (состояния здоровья) и иных требований – критериев, соответствие которым является обязательным для занятий той или иной государственной должности. От того, как, каким образом, в соответствии с какими требованиями-критериями производится отбор соискателей на ту или иную государственную должность, в дальнейшем зависит эффективность их работы, коэффициент их полезности для государства и общества. Один из принципов-требований гласит, что государственную службу следует рассматривать как такую сферу деятельности, из которой исключаются «какие бы то ни были личные или иные финансовые интересы, препятствующие добросовестному выполнению» государственными чиновниками служебного долга.

Государственные служащие «не должны участвовать в финансовых операциях, при проведении которых предполагается использование закрытой правительственной информации или использование такого же рода информации в личных целях».

Дальновидность выработки и введения в действие такого рода принципов-требований в конечном счете заключается в том, чтобы в максимальной степени «приблизить» государственный аппарат к обществу, сократить неизбежный для любой страны разрыв между ними, представить «среднему американцу» любого, даже самого высокого ранга администратора не иначе «как своего парня», близкого ему человека.

## **Глава 2. Проблемы и пути совершенствования аппарата государственной власти Российской Федерации**

### **2.1. Проблемы аппарата государственной власти**

Следует признать, что, несмотря на непродолжительный исторический опыт президентской практики в России, эффективность функционирования Президента Российской Федерации как института главы Российского государства во многом определяется способностями, желаниями, а то и физическими возможностями конкретного государственного деятеля.

Что же касается других институтов президентской власти, институтов парламента, институтов исполнительной и судебной власти, то процесс правового закрепления их государственно-властной практики еще впереди.

Для управления страной, особенно в сложные периоды, при радикальных преобразованиях, вообще для нормального течения государственных дел требуется, чтобы были единые цели у законодательной и исполнительной властей, общий стратегический курс, тесная координация их работы, даже объединение их усилий. Требуется как минимум два-три варианта развития государственных институтов при обязательной научной политико-правовой оценке последствий каждого. Все более очевидным становится вывод о строго последовательных этапах продолжения конституционной и административной реформы.

При определении целей реформ необходимо решить, можно ли осуществить перераспределение полномочий, не затрагивая текст Конституции, т.е. сделать плавный переход к новому состоянию институтов государственной власти либо на основе разработки необходимых законов и подписания политических соглашений между главными субъектами государственной власти, либо на основе серьезного совершенствования самого Основного Закона, федерального законодательства и законодательства субъектов Федерации.

Конституция Российской Федерации в части регулирования управленческих отношений обладает значительным потенциалом детализации. Из этого тезиса выводится презумпция "неприкосновенности" Конституции РФ на ближайшую историческую перспективу. Это возможно, но сохраняет неразрешенными те неточности в регулировании системы исполнительной власти в России, которые стали почти общепризнанными[11]. Подобная неприкосновенность предполагает выработку общего понимания управленческой модели[12].

Главной проблемой является, что пока не получили своего развития такие новые, современные и, возможно, перспективные направления научного поиска института государственной службы, как:

- критерии, показатели и методы оценки эффективности государственной службы;
- новые методы управления государственной службой;
- оптимизация численности государственной службы;

- направления повышения доверия населения к институту государственной службы.

В современном мире, особенно в России, наблюдается ряд проблем в государственном и муниципальном управлении.

Государственное управление - это практическое, организующее и регулирующее воздействие государства на общественную жизнедеятельность людей в целях ее упорядочения, сохранения или преобразования, опирающееся на властную силу.<sup>1</sup>

Определяющим фактором обеспечения рациональности, то есть целесообразности, обоснованности, эффективности государственного управления выступает социальность - наполненность государственного управления общественными запросами и ожиданиями, реальной жизни людей.

В государственном управлении его управляющие воздействия опираются на государственную власть, подкрепляются и обеспечиваются ею, распространяется на все общество, на каждую сферу деятельности общества.

Поэтому перестройка государственного управления требует, прежде всего, восстановления отношений доверия, взаимопонимания, искренности и честности между государством и гражданами, между государственными органами и всеми общественными структурами.

К основным организационным проблемам государственного управления в современной России можно отнести:

1. Непроработанное нормативно-правовое обеспечение гос. управления, особенно в части полномочий, специфики государственных органов, взаимоотношений, как между органами власти, так и взаимоотношение государственных органов с гражданами.
2. Авторитарные методы управления. Управленческий дух и атмосфера сложились в условиях командно-плановой экономики в некоторой степени методы остаются такими же и сегодня. Новые организационные формы не соответствуют старому содержанию управленческих отношений в госаппарате.
3. Недостаточно отработана вертикаль власти в стране, остаются спорными многие вопросы взаимодействия федеральных и республиканских (субъектов Российской Федерации) органов управления. В большинстве таких случаев проигрывает население, общество в целом. В этой атмосфере федеральные, республиканские и



областные органы получают прекрасную возможность уходить от ответственности, перекидывая друг на друга свои промахи и недоработки.

4. Недостаточный уровень образования и квалификации государственных служащих. Многие из сотрудников не имеют профессионального образования по профилю работы, хотя степень важности, ответственности, уровень требований в системе государственного управления, однозначно, требуют этого. Более того, нередко, когда у государственных служащих вообще нет высшего образования.

5. Коррупция. Коррупция буквально разъедает систему государственного управления.

Коррупция (лат. *corruptio*) означает подкуп; подкупность и продажность общественных и политических деятелей, государственных чиновников и должностных лиц. В справочном документе ООН о международной борьбе с коррупцией последняя определяется как злоупотребление государственной властью для получения выгоды в личных целях.

Главной целью борьбы с коррупцией должны быть меры, направленные на изменение отношения общественности к коррупции путем формирования атмосферы неприятия коррупции во всех ее проявлениях и создание условий, препятствующих коррупции. В итоге антикоррупционная политика должна служить укреплению доверия населения к властным структурам государства.

6. Непрофессионализм сотрудников государственного управления, компенсируется их количеством. Становится неоправданным и очевидным. В основном это не столько физическое увеличение штата госаппарата, сколько неудачное соотношение элементов управленческой вертикали, прежде всего рост среднего звена. Последнее имеет место не только на региональном и местном уровнях, что отчасти оправдано необходимостью укрепления самостоятельности этих звеньев управления, расширением их функций; но и на уровне центральных и территориальных аппаратов федеральных органов государственной власти.

7. Неэффективная структура госорганов. На сегодняшний день нет системности, отсутствует концептуальный характер многочисленных преобразований, приводящих зачастую только к дезорганизации госаппарата, к организационной нестабильности государственных структур.

8. Снижение престижа государственных органов в глазах граждан, причем масштабы отчуждения людей от государственного аппарата в целом по некоторым

оценкам даже превосходят соответствующий уровень недоверия, зафиксированный специалистами в последние годы существования СССР. Однако рейтинг доверия у президента растет, особенно на фоне последних событий на Украине.

Таким образом, при имеющихся проблемах государственного устройства, уже несущественными кажутся снижение служебной дисциплины, старение кадров, слабое информационно-техническое обеспечение деятельности государственного аппарата и т.д. Хотя эти проблемы необходимо решать.

Мы наблюдаем, что система государственного управления в России находится на перепутье и выбор путей ее развития (западный традиционный, свой собственный) по-прежнему актуален. Россия сделает этот выбор, важно лишь, чтобы он был осуществлен при достаточном системном, информационно-аналитическом, кадровом и организационно-техническом обеспечении.

## **2.2 Пути совершенствования аппарата государственной власти в России**

Значительную часть этой работы следует осуществить, прежде всего, путем принятия вытекающих из Конституции федеральных законов, и в первую очередь федеральных конституционных законов, а также путем внесения изменений и дополнений в Федеральные конституционные законы о Правительстве Российской Федерации и Конституционном Суде Российской Федерации. Для становления органов государственной власти необходим закон о федеральных органах исполнительной власти.

Для развития системы органов государственной власти большое значение имеет закон о высшем органе законодательной власти - Федеральном Собрании Российской Федерации. Инициативные законопроекты, разработанные в разное время депутатами Государственной Думы, научными организациями, не дали окончательного результата. Акт отсутствует по настоящее время. Тем не менее, определенные сдвиги имеются. Председателем Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации была создана рабочая группа для разработки проекта Федерального закона о Федеральном Собрании - парламенте Российской Федерации. В результате был разработан соответствующий законопроект, основной идеей которого является детализация и развитие положений

Конституции Российской Федерации о парламенте, обеспечение необходимого объема правового регулирования парламентской деятельности. Одна из задач данного законопроекта - дать необходимый импульс парламентским процедурам, которые сегодня сосредоточены в регламентах палат. Проблема же состоит в том, что участники законодательного процесса, не являющиеся членами палат парламента, высказывают сомнения относительно распространения регламентных норм на их действия. Для решения этого вопроса в законопроекте часто и достаточно обширно очерчен круг лиц, на которых он распространяет свое действие: Совет Федерации, Государственная Дума; члены Совета Федерации; депутаты Государственной Думы; органы государства, которые формируют парламент; органы, подлежащие парламентскому контролю; органы и должностные лица, деятельность которых может подвергаться парламентским расследованиям; внутренние органы парламента, их должностные лица, аппарат палат парламента, сотрудники аппарата, министерства и ведомства, обеспечивающие деятельность парламента, а также другие государственные органы и должностные лица, связанные с деятельностью парламента. Новеллой законопроекта является особый статус парламентской службы и парламентских служащих.

Несомненно, с помощью принятия пакета упомянутых законов можно серьезно скорректировать полномочия и взаимоотношения органов государственной власти. Но они не могут касаться многих определяющих моментов их взаимоотношений, поскольку основные первичные правовые нормы в этой области (как материальные, так и процессуальные) достаточно жестко зафиксированы в Конституции[13].

В институциональном плане исключительно важно развитие конституционно-правовой системы России. Это обусловило линию на модернизацию системы исполнительной власти, потребность в проведении реформы системы управления в стране. При ответственном подходе к этой проблеме надлежит разработать и утвердить комплексную программу модернизации системы государственного управления в России. Структурно она может состоять из следующих компонентов:

- определение объективных оснований и субъективной природы российской модели государственного управления, без чего нельзя ничего ни использовать, ни имплантировать из зарубежного и собственного исторического опыта;
- обоснование, исходя из этого, ресурсно-обеспеченных целей государственного управления, которые не только создали бы желаемое будущее, но и исходили бы из реальных и наличных ресурсов, ведущих к реализации целей;

- установление адекватных природе и целям функций государственной власти и построение под властную триаду целостной организационной структуры государственного управления;

- формирование процессуальных, регламентных и технологических элементов, придающих государственному управлению общественную направленность и научную достоверность.

Это должна быть именно программа модернизации субъекта государственного управления, всей системы органов государственной власти, прежде всего органов исполнительной власти. В рамках этой программы надлежит:

- проанализировать различные аспекты функционирования исполнительной власти: структурные, процессуальные, информационные, кадровые, материально-финансовые и т.д.;

- учесть взаимодействие исполнительной власти и общественных, предпринимательских, профсоюзных и иных структур гражданского общества;

- определить соотношение государственной системы органов исполнительной власти и органов местного самоуправления.

Актуальность компонентов программы модернизации системы государственного управления должна определяться с точки зрения социальной эффективности деятельности исполнительной власти, ее реального и позитивного влияния на общественные процессы, общественное сознание, поведение и деятельность людей.

Какой из этих факторов и переменных актуализируется в российской управленческой и правовой системе, будет зависеть от успешности социально-экономического и политического развития страны.

Территориальный аспект административной реформы - вопрос конституционный.

Создание института полномочных представителей Президента РФ и федеральных округов оказалось эффективным средством решения задачи восстановления дееспособности и авторитета федеральной власти, восстановления единства правового пространства страны. "

Опыт деятельности полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах требует тщательного анализа и определения дальнейшего пути

совершенствования данного института. В связи с этим одной из важнейших (и сложнейших) задач является уточнение функций полпредов в общей системе государственной власти Российской Федерации, определение и нормативно-правовое оформление их полномочий.

Мероприятия по реализации варианта "делеги́рование" включают в себя:

- подготовку указов Президента и соответствующих положений по конкретизации, уточнению делегированных полномочий;
- разработку механизмов по реализации этих нормативных актов (в том числе финансового обеспечения выполнения делегированных полномочий).

Административным преобразованиям в России предстоит новый этап. Он предполагает модернизацию государственного аппарата и государственного управления на уровне субъектов Российской Федерации. Особенность второго этапа административной реформы состоит в том, что ее проведение в субъектах Российской Федерации должно происходить в тесной обусловленности с мероприятиями по реализации региональной социально-экономической политики в Российской Федерации и мероприятиями по разграничению предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами. Лишь такая взаимосвязь будет способствовать эффективности реформы государственного управления в субъектах Российской Федерации, поскольку реорганизация государственного аппарата и государственной службы в субъектах Российской Федерации напрямую зависит от тех целей и задач, которые будут поставлены перед ними в рамках региональной политики, и от тех полномочий, которые будут им предоставлены в результате разграничения федеральных и региональных предметов ведения[14].

В целом можно выделить два варианта развития государственных институтов.

Вариант 1. Когда модель выбрана и ее надо развивать.

В настоящее время сложился новый для российской политической культуры институт президентской власти. Теперь качество президентской власти связано с перспективами развития института его полномочных представителей, Государственного Совета, Общественной палаты, Администрации Президента.

Делегирование федеральными законами части полномочий Российской Федерации субъектам Федерации сопровождается усилением вмешательства центра в

деятельность исполнительных органов субъектов Федерации. Проблема недостаточного уровня правового регулирования организации взаимодействия между территориальными органами федеральных органов исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Федерации проявилась при реализации национальных проектов. Для обеспечения постоянного взаимодействия при реализации национальных проектов соответствующие федеральные министерства заключили соглашения о взаимодействии с органами исполнительной власти субъектов Федерации. Однако основания и порядок заключения подобных соглашений в законодательстве не урегулированы.

Вариант 2. Когда новая модель формируется на основе традиционных государственных институтов.

Особое значение в контексте развития государственных институтов имеет реализация задач, заявленных в посланиях Президента РФ, в которых обозначаются актуальные проблемы и стратегические направления деятельности государственных институтов. В настоящее время в нормах государственного права не закреплены механизмы реализации решений, принятых в посланиях, с одной стороны, с другой - именно актуальность и обозначение общественных проблем, определение механизмов их реализации придает особую значимость президентским посланиям. Вероятно, следует закрепить в нормативных правовых документах механизмы реализации и контроль за выполнением задач, определенных в посланиях Президента.

В настоящее время возникли новые формы деятельности органов государственной власти, такие, как парламентские слушания, президентские послания, программы и национальные проекты. Данные правовые формы требуют определения четкого места в системе механизмов государственного управления и станут эффективными, если они органично вписываются в общую систему организации и функционирования государственных институтов.

В системе органов государственной власти сложились институты, чей статус, функциональная роль и место в общегосударственной иерархии нуждаются в дальнейшем развитии. В их числе Государственный Совет, полномочные представители Президента, Центральный банк РФ, Центральная избирательная комиссия РФ. Конституционные нормы, включившие прокуратуру в судебную систему, также вызывают обоснованные нарекания уже более десятилетия. Адекватное решение вопросов статуса и компетенции перечисленных властных институтов видится в совершенствовании конституционных норм, в том числе

путем принятия соответствующих законов.

Анализируя структурные преобразования в системе органов исполнительной власти России, можно отметить, что современная исполнительная власть стоит перед серьезной проблемой обеспечения мобильности управления. Окостеневшие организационные образования становятся тормозом для развития конкретных отраслей, всего общества. Поэтому в Правительстве должны быть свои "постоянные" и "переменные" структуры (длительного - стратегического и краткосрочного - тактического назначения).

Обеспечение качества государственных институтов возможно как путем организационно-правового закрепления и развития выбранных политических моделей, так и посредством формирования новой модели традиционных государственных институтов. Какой из вариантов предпочтительнее в конкретном случае, определяется множеством различных факторов. При любом подходе, безусловно, федеральные органы государственной власти (Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, министерства, службы, агентства и комитеты), органы государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления обязаны иметь правовые основания и организационно-правовые ресурсы для обеспечения целостности, безопасности, законности и прав гражданина на всей территории страны. Это парадигмы мирового опыта и реальное состояние в демократически развитых странах.

В такие гарантии обычно входят:

- а) правовая вертикаль в функционировании представительных органов государственной власти и местного самоуправления, в соответствии с которой каждый нижестоящий уровень законодательствует в рамках и в соответствии с законами более вышестоящего уровня;
- б) организационная вертикаль в функционировании исполнительных органов государственной власти и местного самоуправления, обеспечивающая согласованность, взаимоподдержку и контроль в основных вопросах государственного и муниципального управления;
- в) контрольная вертикаль в функционировании судебных и прокурорских органов, способствующая законности, справедливости и объективности в рассмотрении деликтных ситуаций;

г) законодательное определение оснований, содержания, времени, механизмов и процедур применения мер федерального вмешательства (Закон о чрезвычайном положении есть; необходимы законы о прямом президентском управлении при неспособности местных властей поддерживать законность и правопорядок на своей территории; в порядке отстранения (временного или постоянного) глав субъектов Федерации от занимаемых должностей в случаях, когда промедление с решением данных вопросов угрожает безопасности жизнедеятельности территории и правам и свободам их жителей);

д) более четкое определение статусов и прерогатив судебных органов, особенно федерального уровня, при их действии в качестве арбитров в разрешении правовых вопросов между органами государственной власти и местного самоуправления. Эти споры касаются публичных вопросов, связанных с осуществлением власти, и они должны решаться в особом порядке. Между тем в судах часто гражданско-правовые и публично-правовые конфликты рассматриваются как однопорядковые, причем суды нередко забывают, что они сами являются органами государственной власти и обязаны стоять на страже государственных интересов;

е) определение статуса юридического лица публичного права и установление на уровне федерального закона ограничений на участие в гражданско-правовых отношениях государственных и муниципальных органов, имеющих статус юридического лица публичного права.

## **Заключение**

Любое государство осуществляет свою разнообразную деятельность через государственные органы, каждый из которых является частью государственного аппарата. Им принято называть совокупность органов, учреждений и организаций, осуществляющих в обществе государственную власть. Аппарат государства - это не механическое соединение его органов, а упорядоченная, организованная, целостная система. Смысл этой упорядоченности заключается прежде всего в том, что каждый орган государства выполняет вполне определенные управленческие функции, имеет свое поле ответственности. Государственный орган - это часть государственного аппарата, наделенная государственно-властными полномочиями и осуществляющая свою компетенцию в установленном им порядке. В современном



обществе характер функций государственных органов определяется конституцией и другими законодательными актами.

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.

В правовом государстве реализуется принцип разделения властей, органы государства, принадлежащие к разным ветвям власти, осуществляют свои полномочия самостоятельно, взаимодействуя между собой и уравнивая друг друга.

Федеративное устройство государства предполагает выделение государственных органов РФ и государственных органов субъектов Федерации. Государственные органы могут делиться на избираемые гражданами и формируемые другими государственными органами (прокуратура, суды), они бывают единоличными и коллегиальными.

Таким образом, современная государственная служба РФ представляет собой правовую материю, которая находится в постоянном движении: она изменяется, дополняется, идёт поиск новых инструментов в разрешении существующих проблем, разрабатываются новые нормативные акты, регламентирующие государственно-служебные отношения.

Правовое регулирование государственно-служебных процессов в настоящее время отстаёт от темпов развития тенденций и закономерностей в реформировании системы государственного управления, аппарата государства, муниципальных органов. Государственная служба как правовой институт должна обеспечить стабильное управление; она может играть определённую роль в стабилизации социально-политической жизни, разрешении политических конфликтов, уравнивании действий различных политических сил.

## **Список использованной литературы**

1. Актуальные проблемы теории государства и права. Учебное пособие / под ред. Шагиева Р. В. М: Норма, Инфра-М, 2015. 576 с.
2. Альбов А. П., Горохова С. С., Гуков А. С. Теория государства и права. Учебник и практикум. В 2 томах. Том 1. Общая часть / под ред. Николюкин С. В. М: Юрайт, 2016. 136 с.
3. Бакарджиев Я.В., Ромашов Р.А., Рыбаков В.А. Теория государства и права. Учебник для прикладного бакалавриата. В 2 частях. Часть 1. М: Юрайт, 2016. 195 с.
4. Бакарджиев Я.В., Ромашов Р.А., Рыбаков В.А. Теория государства и права. Учебник для СПО. В 2 частях. Часть 1. М: Юрайт, 2016. 195 с.
5. Бакарджиев Я.В., Ромашов Р.А., Рыбаков В.А. Теория государства и права. Учебник для СПО. В 2 частях. Часть 2. М: Юрайт, 2016. 304 с.
6. Бошно С. В. Теория государства и права. Учебник. М: Юстиция. 2018. 406 с.
7. Венгеров А. Б. Теория государства и права. Учебник. М: Омега-Л, 2017. 608 с.
8. Венгеров А. Б. Теория государства и права. Учебное пособие. М: Дашков и Ко, 2019. 238 с.
9. Власенко Н. А. Теория государства и права. Учебное пособие. М: Норма, 2018. 480 с.
10. Власов В. И., Власова Г. Б., Денисенко С. В. Теория государства и права. Учебное пособие. М: Феникс, 2017. 416 с.
11. Гавриков В. П. Теория государства и права. Смена парадигмы. М: Проспект, 2017. 464 с.
12. Гавриков В. П. Теория государства и права. Учебник и практикум для академического бакалавриата. М: Юрайт, 2019. 454 с.
13. Горохова С. С., Гуков А. С., Попова О. В. Теория государства и права. Учебник и практикум. В 2 томах. Том 2. Особенная часть / под ред. Альбов А. П., Николюкин С. В. М: Юрайт, 2016. 338 с.
14. Горохова С. С., Ушаков А. И., Буреев А. А. Теория государства и права. Учебник. М: Феникс, 2016. 288 с.
15. Зарецкий А. М., Долгих Ф. Г. Теория государства и права. Учебник. М: Издательский дом Университета "Университет". 2018. 240 с.
16. Комаров С. А., Малько А. В. Теория государства и права. М: Норма, Инфра-М, 2016. 448 с.
17. Корнев А. В., Липень С. В., Радько Т. Н. и др. Общая теория права и государства. Учебник / под ред. Лазарев В.В. М: Инфра-М, Норма, 2016. 592 с.
18. Любашиц В. Я., Мордовцев А. Ю., Мамычев А. Ю. Теория государства и права. Практикум. Учебное пособие. М: Инфра-М, РИОР, 2015. 244 с.

19. Малько А. В. Теория государства и права в вопросах и ответах. М: Издательский дом "Дело" РАНХиГС, 2016. 352 с.
20. Малько А. В., Гогин А. А., Липинский Д. А. Теория государства и права. Учебник. / под ред. Малько А. В., Липинский Д. А. М: Проспект, 2017. 328 с.
21. Малько А. В., Саломатин А. Ю. Теория государства и права. Учебное пособие. М: РИОР, Инфра-М, 2016. 216 с.
22. Малько А.В. Теория государства и права в вопросах и ответах. учебно-методическое пособие. М: Дело, 2019. 352 с.