

## СОДЕРЖАНИЕ

Введение .....	4
1 Государство, как институт власти и управления.....	5
1.1 Государственное управление. Его сущность и принципы .....	8
1.2 Формы, методы и система государственного устройства и управления .....	12
1.3 Форма политического режима .....	18
2 Развитие системы государственной власти и управления в России .....	21
3 Система государственной власти и управления в Российской империи .....	25
4 Современное реформирование государственной власти и управления в Российской Федерации: опыт и уроки .....	32
Заключение .....	35
Литература .....	37

## ВВЕДЕНИЕ

Из всех видов управления в обществе только государственное управление опирается в процессах своего формирования и реализации на государственную власть. От того, как организована и как реализуется государственная власть, определяющим образом зависят эффективность государственного руководства, действенность управления, престиж и стабильность правительства, состояние законности и правопорядка в стране. Вот почему проблема государства как института управления весьма актуальна и в теоретическом, и в практически-политическом аспекте.

Тема российской государственности была и будет одной из ведущих в выступлениях ученых, политиков, средствах массовой информации. Она звучит при реформировании государственного аппарата или заказе на выработку национальной идеи.

Однако представления отдельных современников об истории отечественной государственности все еще остаются туманными, путанными, фрагментарными. Во многом такое положение объясняется тем, что, несмотря на обилие трудов о формировании русского государства, этот вопрос никак нельзя считать изученным. По-прежнему точки зрения ученых и их оценки одних и тех же процессов нередко диаметрально противоположны.

Не случайно, наверное, Россия пока остается страной с неопределенным общественно-политическим и экономическим строем, страной без национальной идеи и четких представлений о своих национальных интересах.

## **1. ГОСУДАРСТВО, КАК ИНСТИТУТ ВЛАСТИ И УПРАВЛЕНИЯ**

Государство, как социальный институт, существовало не всегда, и имеются различные концепции его возникновения:

патриархальная - государство возникло в результате соединения родов в племена, а племен в большие целостности, вплоть до государственных образований;

теория общественного договора (Т.Гоббс, Ж.Ж.Руссо) - государство есть результат договора между суверенным властителем и подданными;

теория насилия (Л.Гумплович) - государство явилось организацией победителей над побежденными;

марксистско-ленинская теория - государство возникает в результате разделения общества на классы как выразитель интересов экономически господствующего класса и отмирает при ликвидации этого разделения.

По-видимому, для возникновения государств значимы все указанные факторы и действовали они совместно. Практика цивилизованных стран мира доказала, что демократическое устройство государства достигается путем консенсуса интересов различных социальных общностей людей, а не абсолютизацией «коренных интересов» одного класса.

Государство - это орган, обязанный по своей сути служить всему народу, всем социальным общностям людей, партиям и движениям, добровольным ассоциациям и союзам. Оно призвано обеспечить порядок и стабильность, демократические основы развития общества, права и свободы граждан.

Государство имеет внешние и внутренние функции.

К внешним функциям относятся:

защита страны от внешней агрессии, вооруженных нападений, предотвращение возникновения войн;

защита государственных интересов на международной арене;

развитие сотрудничества и партнерства со всеми странами мира, международными организациями;

реализация принципов коллективной безопасности в международных отношениях.

Внутренние функции включают в себя:

*государственное регулирование экономики.* В условиях перехода к рынку в нашей стране усиленно распространяется мнение о том, что государство не должно вмешиваться в экономику, тем более осуществлять планирование. Приводят на этот счет и такое, например, высказывание: "Чем больше государство планирует, тем тяжелее планировать индивиду" (Ф.А. Хайек). Безусловно, практика планирования и регулирования всего и вся противостоит естественна и справедливо подвергается критике. Однако, ни одно из современных обществ не обходится без государственного регулирования экономики. Надо только правильно определить границы политического влияния на экономику и возможные его последствия. В странах с рыночной экономикой руководствуются идеями Д. Кейнса, суть которых сводится к следующему: государство регулирует экономику таким образом, чтобы обеспечить полную занятость рабочей силы путем перераспределения прибыли и чтобы покупательская способность потребителей развивалась пропорционально развитию средств производства. Для этого государство использует такие рычаги как налоги, бюджет, инвестиции, кредит;

*социальная функция.* Она заключается:

в создании жилищных, экологических, продовольственных и других условий для нормальной жизни людей;

в организации образования, здравоохранения, регулировании семейно-брачных отношений, предоставлении пособий определенным слоям населения и т.п. В социальном государстве должны принципиально отвергаться две крайности: всеобщее иждивенчество и безразличие к судьбам слабых. Не борьба с богатством, а недопущение бедности должно составлять цель его регулирующей деятельности<sup>1</sup>;

в обеспечении законности и правопорядка, пресечении административного произвола. Государство призвано осуществлять не только карающие меры, но и создавать условия, препятствующие росту преступности, бюрократическому насилию;

*культурно воспитательная функция.* С упразднением коммунистической

---

<sup>1</sup>Баглай М. Социальное государство. М: Союз, 1991 г., № 26, с.4

партии Советского Союза, которая монополизировала эту функцию, со снижением экономических возможностей страны эта функция оказалась на задворках государства. Идет безудержная коммерциализация культуры, разрушается нравственное здоровье общества, научное мировоззрение заменяется иррационализмом и мистикой, падает уровень образовательной и профессиональной подготовки детей и юношества. При всех экономических трудностях государство не вправе забывать, что общество без культуры, это не общество;

*защита существующего общественного (конституционного) строя от внутренних деструктивных сил.* Статья 127 Конституции РФ провозглашает тягчайшим преступлением попытки насильственного устранения или изменения конституционного строя РФ. Но такие статьи были и в прежних Конституциях, однако это не предотвратило августовского путча 1991 г., Беловежского соглашения, событий в октябре 1993 г. Государство должно иметь надежную систему защиты завоеваний свобод и демократии, принимать все дозволенные законом меры для предотвращения гражданской войны.

Как показал мировой опыт, государство может эффективно функционировать, если его деятельность построена на принципе разделения властей.

В нашей научной литературе долгое время существовало мнение, что теория "разделения властей" - буржуазная политико-правовая доктрина, игнорирующая классовую природу государства. В основе распространенного сейчас понимания разделения властей лежит идея Ш.Монтескье о разграничении функций законодательной, исполнительной и судебной властей.

Глава государства (монарх, президент, председатель и т.д.) в определенной мере совмещает некоторые аспекты законодательной, исполнительной и судебной власти. Считается, что глава государства является также и высшей властью. Известен различный порядок замещения этого поста: наследование, различного рода выборы, насильственный захват.

Глава государства выполняет определенные функции и обладает соответствующими правами:

представляет страну в международных отношениях и некоторых внутренних церемониях;

руководит некоторыми исполнительными органами (является, например, главнокомандующим);

имеет право созыва внеочередных сессий законодательных органов, в ряде

стран - право их роспуска, вручает награды, принимает верительные грамоты послов и др.;

имеет право законодательной инициативы, промульгации законов, в ряде стран - право «вето»;

решает вопросы гражданства, предоставления убежища, имеет право помилования;

объявляет в некоторых случаях чрезвычайное положение, состояние войны в случае вооруженного нападения.

Законодательная власть (парламент, Верховный Совет, Федеральное Собрание, Великое Собрание и др.) выполняет следующие функции:

принятие, изменение и отмена законов;

утверждение бюджета, определение налоговой политики;

осуществление контроля за деятельностью исполнительной власти;

формирование и упразднение государственных органов.

В каждом государстве объем, и характер этих функций может быть различным.

Исполнительная власть решает вопросы функционирования государственных организаций, обеспечивает выполнение основных функций государства. Основным органом исполнительной власти является правительство, состоящее главным образом из руководителей министерств (департаментов) и аналогичных организаций. Названия и порядок формирования правительств в различных странах разные. В США правительство формируется президентом и парламентом не утверждается. В РФ президент представляет на утверждение Государственной Думы кандидатуру премьер-министра. В Англии правительство формируется лидером партии, получившей большинство в парламенте, а затем утверждается главой государства (королем).

По крупному, обычно правительство выполняет две функции:

непосредственное руководство деятельностью государственного аппарата в центре и на местах в деле проведения объявленной внешней и внутренней политики;

регламентирующая и распределительная деятельность в пределах установленного законодательства, т.к. предусмотреть в законах все действия государственных и других организаций невозможно. Регламентирующая работа (издание распоряжений, постановлений, инструкций, положений и т.д.) - достаточно тонкая работа и требует соблюдения соразмерности. В противном

случае все можно так зарегламентировать общеправительственными или ведомственными вердиктами, что люди перестанут не только проявлять какую-либо инициативу, но и работать.

Судебная власть осуществляет правосудие. Специальные судебные органы определяют соответствие действий людей установленным законом нормами и предписаниями, применяют принудительные меры по прекращению незаконной деятельности. К судебным органам относятся Конституционный суд, Верховный (Федеральный) суд, Высший арбитражный суд, суды республик, краев, областей, городов, районов, органы прокуратуры. Судьи независимы и подчиняются только закону. Они также неприкосновенны. Разбирательство дел во всех судах открытое, за исключение случаев, предусмотренных законом.

Государство - это политико-территориальная суверенная организация публичной власти, располагающая специальным аппаратом в целях осуществления управленческо-обеспечительной, охранительной функций и способная делать свои ведения обязательными для населения всей страны<sup>2</sup>.

## **1.1 ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ. ЕГО СУЩНОСТЬ И ПРИНЦИПЫ**

В самом широком смысле управление (фр. management) означает руководство чем-либо (кем-либо)<sup>3</sup>. Однако ограничиваться такой констатацией недостаточно.

Общетеоретические позиции, включая и кибернетические, дают достаточные основания для следующих выводов, раскрывающих содержание руководства, его функциональное назначение:

управление - есть функция организованных систем различной природы (биологических, технических, социальных), обеспечивающая их целостность, т.е. достижение стоящих перед ними задач, сохранение структуры, поддержание должного режима их деятельности;

управление служит интересам обеспечения взаимодействия составляющих ту или иную систему элементов и представляющих единое целое с общими для всех элементов задачами;

управление - внутреннее качество целостной системы, основными элементами которой являются субъект (управляющий элемент) и объект

<sup>2</sup> Алексеевым С.С., Государство и право/Учебник, М: Юридическая литература, 1994, с 15.

<sup>3</sup> <http://ru.wikipedia.org>

(управляемый элемент), постоянно взаимодействующие на началах самоорганизации (самоуправления);

управление предполагает не только внутреннее взаимодействие составляющих систему элементов. Существует множество взаимодействующих целостных систем различного иерархического уровня, что предполагает осуществление управленческих функций как внутрисистемного, так и межсистемного характера. В последнем случае система высшего порядка выступает в роли субъекта управления по отношению к системе низшего порядка, являющейся в рамках взаимодействия между ними объектом управления;

управление по своей сути сводится к управляющему воздействию субъекта на объект, содержанием которого является упорядочение системы, обеспечение ее функционирования в полном соответствии с закономерностями ее существования и развития. Это целенаправленное упорядочивающее воздействие реализуется через вещественно-энергетические и информационные связи между субъектом и объектом и осуществляется непосредственно субъектом управления;

управление реально только тогда, когда налицо известное подчинение объекта субъекту управления, управляемого элемента системы ее управляющему элементу. Следовательно, управляющее (упорядоченное) воздействие - прерогатива субъекта управления.

Таковы основные выводы, характеризующие общее понятие управления. Они полностью приемлемы и для понимания управления в социальной (общественной) сфере, где в роли субъектов и объектов управления выступают люди и их различные объединения (например, государство, общество, территориальное образование, общественные объединения, производственные и непроизводственные объекты, семья и т.п.).

Различают два вида социального управления:

государственное управление;

общественное управление.

Термин «государственное управление» широко используется в отечественной и зарубежной литературе, а также в законодательствах многих стран. Более 70 лет он употреблялся и у нас, давая тем самым конституционные основания для выделения данного вида государственной деятельности.

Место и роль государственного управления в осуществлении государственных задач и функций определяются следующим:

государственное управление - конкретный вид деятельности по осуществлению единой государственной власти, имеющий функциональную и компетентную специфику, отличающую его от иных видов (форм) реализации государственной власти;

государственное управление - деятельность исполнительно - распорядительного характера. Основным направлением ее является исполнение, т.е. проведение в жизнь законов, подзаконных актов и подзаконных нормативных актов. Достигается эта цель использованием необходимых юридически - властных полномочий (распорядительство);

государственное управление - прерогатива специальных субъектов, обобщенно обозначаемых как исполнительно-распорядительные органы государственной власти или же органы государственного управления;

государственное управление - исполнительная деятельность, осуществляемая в процессе повседневного и непосредственного руководства хозяйственным, социально-культурным и административно-политическим строительством. Непосредственность такого руководства может быть обусловлена и тем, что в ведении (организационном подчинении) органов государственного управления находятся объекты собственности;

государственное управление - подзаконная деятельность, осуществляемая "на основе и во исполнение закона", она вторична по отношению к законодательной деятельности.

Такова обобщенная характеристика государственного управления, к которой можно добавить и такие специфические его признаки: вертикальность (субординационность, иерархичность) системы исполнительно - распорядительных органов, реализация принадлежащих этим субъектам юридически - властных полномочий в административном, т.е. во внесудебном порядке и т.д.

Конституция Российской Федерации 1993 года отказалась от термина «государственное управление», вместо него введен в оборот новый термин «исполнительная власть». Означает ли это, что государственное управление впредь не существует или же налицо чисто терминологическая реформация.

На эти вопросы ответ может быть один: все объясняется конституционным провозглашением разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную. Управление различными сторонами государственной и общественной жизни не является функцией только исполнительного аппарата государства. В этом процессе активно участвуют и

другие субъекты единой государственной власти. Однако, главное в содержании управляющего воздействия состоит не столько в принятии соответствующих решений (законов), а в их реализации, т.е. в строгом проведении в жизнь содержащихся в них юридически - властных требований. В этом и заключается процесс исполнения.

В рассматриваемом аспекте исполнение и есть по существу государственно-управленческая деятельность, т.е. управляющее воздействие и исполнительность практически полностью совместимы. Поэтому, государственное управление в новом понимании по своему назначению и представляет собой не что иное, как вид государственной деятельности, в рамках которого практически реализуется исполнительная власть.

Одно из ключевых мест в теории управления отводится принципам управления.

Принципы управления - это основные правила, определяющие:

построение и функционирование системы управления;

важнейшие требования, соблюдение которых обеспечивает эффективность управленческой деятельности.

"Правильные принципы в руках посредственных людей оказываются сильнее бессистемных и случайных попыток гения", учил автор книги "Двадцать принципов производительности" Г.Смерсон.

Сегодня принципы управления разделяются на общие, частные и организационно-технологические.

Общие принципы управления действуют во всех сферах и подсистемах социальной жизни. Это - стратегические нормы управления. Однако действуют они специфически в различных сферах управления. К ним относятся: системность, объективность, саморегулирование, принцип обратной связи, дополненности, информационной достаточности, оптимальности, эволюционизма, вероятности, демократизма, состязательности (конкуренции), ведущего звена, стимулирования и др.

Следующая группа относится к частным принципам управления. Сфера их действий локальна, ограничена. Применительно к государственному управлению их можно подразделить на две подгруппы:

принципы, применяемые в различных подсистемах или сферах общества (экономической, социально-политической, духовной). Например, в политической сфере применяются принципы экономического планирования, хозрасчета, распределения, ценообразования и т.д.);

принципы, применяемые при управлении различными общественными организациями, институтами.

Например, в Положении «О федеративной государственной службе», утвержденном в декабре 1993 г., перечислены основные принципы организации и действия государственной службы:

законность;

обязательность решений вышестоящих государственных органов и должностных лиц для нижестоящих;

подконтрольность и подотчетность государственных органов и государственных служащих и т.д.

Организационно-технологическая сторона управления охватывает преимущественно организационно-распорядительную и административно-исполнительную деятельность. Этой стороне управления присущи свои принципы:

единоначалие;

сочетание федерального, регионального и местного управления;

конкретность;

разделение труда;

иерархия;

единство распорядительства;

делегирование полномочий;

диапазон управления и другие.

По своей сути данная группа принципов определяет построение аппарата управления (принципы федерального, регионального и местного управления, принцип иерархии) и основы его деятельности (единоначалие, конкретность, разделение управленческого труда, единство распорядительства и т.д.).

Как видно, все рассмотренные принципы взаимосвязаны между собой и только целостное их применение обеспечивает успех в управлении.

Разумеется, вся система принципов остается открытой для дополнений, изменений, основанных на новом опыте, его анализе, осмыслении и обобщении.

## **1.2 ФОРМЫ, МЕТОДЫ И СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОГО УСТРОЙСТВА И УПРАВЛЕНИЯ**

Российская теория государства и права традиционно выделяла в формах: правления;

государственного устройства;  
 политического режима;  
 формы и методы осуществления государством своих функций.

Форма правления - это ответ на вопрос, кто и как правит, осуществляя государственную власть, как устроены, организованы и действуют органы государства.

Форма государственного правления показывает систему организации высшей власти в государстве. Так как к ней относятся, прежде всего, институты главы государства, законодательной и исполнительной власти, то рассмотрим механизм взаимодействия этих государственных институтов при различных формах правления.

Исторически сложились два вида формы правления: монархия и республика<sup>4</sup>.

Монархия – (греч. monarchia – единовластие) форма правления, в соответствии с которой высшая власть в государстве объединяет функции главы государства и, во многом, функции других властей (законодательной и исполнительной), передается, как правило, по наследству и принадлежит одному человеку – монарху (королю, императору, султану, эмиру)<sup>5</sup>.

Монархия характеризуется следующими признаками:

монарх персонифицирует государство, выступает во внешней и внутренней политике как глава государства, представитель народа, «отец нации»;

монарх осуществляет единоличное правление (обладает всей полнотой власти, власть монарха верховна и суверенна, монарх может рассмотреть любой вопрос, если сочтет достойным своего внимания). Как правило, власть объявляется священной, распространяется на различные сферы государственной деятельности: законодательную, исполнительную, судебную;

власть монарха, как правило, передается по наследству (саллическая, кастильская и австрийская системы престолонаследия), народ не принимает никакого участия в процессе легитимации;

монарх имеет бессрочную и пожизненную власть (то есть срок правления монарха не устанавливается заранее);

монарх считается свободным от ответственности (не несет конкретной политической и юридической ответственности за результаты своего правления,

<sup>4</sup>Энциклопедический словарь экономики и права, М:Знание, 2005, с.211.

<sup>5</sup><http://www.glossary.ru>

а за злоупотребления и ошибки в государственном управлении отвечают советники и чиновники).

Различные сочетания этих признаков дают различные виды монархии:

монархия неограниченная (абсолютная);

дуалистическая монархия;

парламентарная (конституционная) монархия;

выборная монархия и др.

Абсолютная монархия (имперская, единодержавная) - это такая монархия, в которой монарх не ограничен в своей высшей власти конституцией, представительным органом, единодержавно осуществляет законодательство, руководит правительством, контролирует правосудие и местное самоуправление.

Признаки абсолютной монархии:

полное бесправие народа;

отсутствие каких-либо представительных учреждений;

сосредоточение всей государственной власти в руках монарха (издает законы, ведет внутреннюю и внешнюю политику, собирает и расходует налоги, причем делает все самостоятельно).

Страны, в которых сохранилась абсолютная монархия: Оман, Бахрейн, Катар, Саудовская Аравия, Объединенные Арабские Эмираты (но необходимо учитывать, что реалии сегодняшнего дня не могли не коснуться и этих стран - в большинстве из них существуют органы, аналогичные парламенту, но их функции и полномочия предельно ограничены в пользу монархии. По сути, это консультативные органы при монархах, члены которых назначаются самими правителями).

Дуалистическая монархия (от лат. dualis - двойственный) - это такая форма правления, при которой существуют одновременно два политических учреждения: монархия и парламент, которые делят между собой государственную власть<sup>6</sup>.

Признаки дуалистической монархии:

монарх юридически и фактически независим от парламента в сфере исполнительной власти;

монарх назначает правительство, которое несет ответственность перед ним;

законодательные полномочия конституционно предоставляются

---

<sup>6</sup> <http://www.5ballov.ru/>

парламенту;

монарх имеет право вето, право назначения в верхнюю палату, право роспуска парламента.

Страны, в которых сохранилась дуалистическая монархия: Иордания, Кувейт, Марокко. Например, в Кувейте уже 2 раза, в 1992 и 1996 годах избирали парламент. Несмотря на то, что в первом парламенте преобладали критически настроенные к правящей семье Сабахов политики исламистской ориентации (25 мест из 40), правительству удалось взаимодействовать с законодателями, не прибегая ни к роспуску парламента, ни к ограничению его прав.

Конституционная (парламентарная) монархия<sup>7</sup> - это такая форма правления, при которой власть монарха ограничена конституцией, сосредотачивается на функциях главы государства, а законодательная власть осуществляется выборным представительным органом - парламентом.

Признаки конституционной монархии:

монарх формально назначает главу правительства и министров, но правительство несет ответственность не перед ним, а перед парламентом;

все исходящие от монарха акты приобретают юридическую силу, если одобряются парламентом;

монарх играет в конституционной монархии, главным образом, представительную роль.

Страны, в которых действуют конституционная монархия: Великобритания, Дания, Швеция, Норвегия, Испания, Нидерланды и др.

---

<sup>7</sup> <http://dic.academic.ru/>

Республика (от лат. *respublica* - общественное дело) - это форма правления, при которой высшая власть в государстве принадлежит выборным органам. Республика характеризуется следующими признаками:

коллективное правление;

отношения строятся по принципу разделения властей (парламент принимает законы, правительство и его органы исполняют законы, судебные органы осуществляют контроль за исполнением законов и привлекают к ответственности за их нарушение);

все высшие органы государственной власти избираются народом, либо формируются общенациональным представительным учреждением;

органы государственной власти избираются на определенный срок (исключение составляют, пожалуй, судебные органы, которые часто избираются или назначаются пожизненно), после истечения, которого слагают свои полномочия (принцип сменяемости, как правило, не более двух сроков подряд);

принцип ответственности (должностные лица несут за свою деятельность ответственность, которая имеет прежде всего политический характер - уход в отставку правительства или конкретного министра, роспуск парламента, импичмент президента, снятие с должности).

Виды республик:

*Президентская республика* - это такая республиканская форма правления, которая характеризуется соединением в руках президента полномочий главы государства и главы правительства (США, Мексика, Бразилия) и имеет следующими признаками:

президент, при определенном парламентском контроле, формирует правительство, и оно несет перед президентом ответственность за свою деятельность;

отсутствие поста премьер-министра;

внепарламентский способ избрания президента и формирования правительства;

отсутствие ответственности правительства перед парламентом;

президент лишен права роспуска парламента;

парламент может возбудить против президента процесс его отстранения от власти (импичмент – от англ. *impeachment* - обвинение, от лат. *impedi* - воспрепятствовал, пресек)<sup>8</sup>.

*Парламентарная республика* - это такая республиканская форма правления, парламент которой прямо, преимущественно из своего состава, формирует правительство (однопартийное, коалиционное) и оно несет перед

<sup>8</sup> <http://ru.wikipedia.org/>

парламентом ответственность за свою деятельность (ФРГ, Чехия, Литва), которая характеризуется следующими признаками:

верховенство власти парламента;

правительство формируется только парламентским путем из числа лидеров партий, получивших большинство в парламенте по итогам выборов;

члены правительства ответственны перед парламентом за свою деятельность;

правительство возглавляется премьер-министром;

правительство находится у власти до тех пор, пока пользуется поддержкой большинства в парламенте. При вынесении вотума недоверия правительству в целом или одному из его членов правительство обязано уйти в отставку;

глава государства - президент, выбирается, как правило, парламентским путем. Участие его в формировании правительства номинально;

исходящие от президента акты приобретают юридическую силу, как правило, после одобрения парламентом или правительством.

*Смешанная (парламентско-президентская) республика* - это такая республиканская форма правления, в которой парламент и президент в той или иной пропорции делят свой контроль и свою ответственность по отношению к правительству (например кандидатуры в правительство отбирает президент, а назначает их парламент - Франция).

Форма государственного устройства раскрывает способы объединения населения на определенной территории, связь этого населения через различные территориальные и политические образования с государством в целом.

Форма государственного устройства характеризует структуру государства, соотношение государства как целого и его частей. Речь идет о национально-государственном и административно-территориальном устройстве государства, о связи центральных и местных органов власти и управления, распределении между ними полномочий. Различают три вида государств по форме государственного устройства: унитарное, федеративное и конфедеративное.

*Унитарное государство* - это цельное государство, части которого (департаменты, провинции, округа, губернии) являются только административно - территориальными подразделениями, не имеющими каких-либо суверенных прав.

Основные черты унитарных государств:

единая структура государственного аппарата на всей территории страны, высшие органы власти (парламент, правительство, глава

государства) распространяют свою юрисдикцию на всю территорию страны;  
 все административно-территориальные единицы имеют одинаковый юридический статус и равное положение по отношению к центральным органам власти (не обладают политической самостоятельностью при широких полномочиях в хозяйственной, социальной, культурных областях);  
 единая система права, в основе которой лежит Основной закон (Конституция);  
 единое гражданство;  
 единая судебная система;  
 одноканальная система налогов.

Унитарные государства, в зависимости от способов взаимодействия административно-территориальных единиц с центральной властью, делятся на централизованные (первые должностные лица назначаются из центра - Франция, Чехия) и децентрализованные (администрация формируется независимо от центральных органов власти - Великобритания, Япония).

*Федеративное государство* - это союзное государство, части которого (штаты, земли, республики) обладают определенным государственным суверенитетом, осуществляемым при сохранении целостности государства.

Основные черты федеративных государств:

государство в административно-политическом отношении не представляет собой единого целого. Состоит из территорий субъектов федерации (в принципе субъекты федерации не являются государствами в полном смысле этого слова, так как они не обладают полным суверенитетом, но есть круг вопросов, которые они могут решать без участия центральных органов);

существует два уровня государственного аппарата (федеральный и субъекта федерации);

высший законодательный (представительный) орган федерации имеет двухпалатную структуру (имеется палата, представляющая интересы субъектов федерации - Совет федерации в РФ, Бундесрат - ФРГ, Сенат - США);

наличие гражданства, федерации и субъекта федерации;

двухканальная система налогов;

разграничение компетенции между субъектами федерации и самой федерацией закреплено в конституции (в РФ статьи 71 - 73 Основного закона).

В зависимости от факторов, которые оказывали влияние на образование тех или иных федераций, принято разграничивать национальные и территориальные федерации.

Национальные федерации в основу своего образования заложили «принцип крови» - решение национального вопроса (РФ, Индия, Бельгия, ранее СФРЮ, ЧССР).

Территориальные федерации в основе своего образования имеют «принцип почвы» - различные географические, транспортные и иные территориальные факторы, исторические традиции (США, ФРГ, Австрия).

*Конфедерация* - это государственно-правовое объединение, союз суверенных государств (от лат. - сообщество).

В настоящее время действующих конфедераций в мире нет. Из наиболее известных в истории отметим: США в 1781-1789 г.г., Швейцария в 1815-1848г.г., Объединенная арабская республика (в составе Египет и Сирия) в 1961-1963 г.г., Сенегамбия (Сенегал и Гамбия) в 1982 г.

Основные черты конфедераций:

- объединение как правило на договорной основе;
- объединение для достижения определенных целей (экономических, политических, военных, социальных);
- объединение носит, как правило, временный характер;
- создаются необходимые органы управления;
- отсутствие единой территории (конфедерация состоит из территорий государств ее членов), наличие таможенных постов, взимание пошлин и т.д.;
- отсутствие единого гражданства;
- право свободного выхода из конфедерации;
- бюджет конфедерации формируется из добровольных взносов ее членов;
- армия состоит из воинских контингентов государств-членов союза.

### **1.3 ФОРМА ПОЛИТИЧЕСКОГО РЕЖИМА**

Политический режим - это ответ на вопрос, каким способом осуществляется государственная власть в конкретном обществе. С помощью каких приемов и методов государство выполняет свое социальное назначение: обеспечивает экономическую жизнь, общественный порядок, защиту граждан, решает другие стоящие перед ним задачи.

Политический режим характеризуется степенью политической свободы в обществе, состоянием правового положения личности, а также теми методами и приемами (демократическими, антидемократическими), с помощью которых осуществляется государственная власть.

Виды политического режима: диктатура и демократия.

Диктатура - это правление лица или группы лиц, которые присваивают

и монополизировать власть в определенном государстве, используя ее без ограничений. Диктатуру в свою очередь можно разделить на два вида: тоталитаризм и авторитаризм.

Тоталитаризм - это политический режим, основанный на стремлении руководства страны подчинить уклад жизни людей одной безраздельно господствующей идее и организовать политическую систему власти так, чтобы она помогала ее реализации.

Признаки тоталитаризма:

единственная массовая политическая партия, возглавляемая харизматическим лидером;

официальная идеология, которую власти стремятся распространить на всех членов общества;

монополия государства на средства массовой информации;

особая система насилия, террора как специфического средства контроля в обществе;

жестко централизованная система управления экономикой.

Только совокупность всех указанных признаков позволяет считать тот или иной режим тоталитарным.

Авторитаризм - это такой политический режим, который может быть основан на праве, моральных началах, но его нельзя отнести к режимам, где население участвует в управлении, а власть осуществляется наиболее эффективным способом.

Признаки авторитаризма:

государственная власть не формируется и не контролируется народом (хотя и существуют представительные органы, но реальной роли они не играют);

жизнь в стране направляется правящей элитой, в ее среде выделяется небольшая группа высших должностных лиц, осуществляющих политическое руководство;

зачастую авторитарные режимы в относительно «мягкой» форме осуществляют принуждение для проведения реформ, укрепления государства, его целостности и единства;

управление централизовано;

применение насилия для исполнения решений центральной власти (опора на полицейский и военный аппараты);

оппозиция не допускается.

Демократия - данный режим предполагает достаточно широкий круг реально обеспеченных прав и свобод человека и гражданина, защищенность личности от произвола и беззакония властей, осуществление деятельности

государства только на основе и в рамках закона.

Признаки демократии:

провозглашение и гарантированность прав и свобод человека и гражданина;

правовой характер деятельности государственных органов;

демократические методы государственного властвования;

политическое многообразие общественной жизни;

защищенность личности от произвола и беззакония власти;

свобода личности в сфере экономической деятельности;

многообразие форм собственности и их государственная защита.

Важное место в регулировании общественных отношений со стороны государства отводится методам государственного управления, своеобразие которых оказывает влияние на роль государства в управлении обществом.

Под методами государственного управления следует понимать определенный порядок, приемы (правила) осуществления управленческой деятельности аппарата государственной власти по реализации возложенных на него функций.

Считается, что существует два главных метода:

централизованное регулирование (метод субординации), при котором регулирование сверху донизу осуществляется на властно-императивных началах;

децентрализованное регулирование (метод координации), на ход и процесс которого оказывают влияние участники регулируемых отношений путем договоров, односторонних правомерных юридических действий.

Однако, государственное управление осуществляется не только посредством вышеуказанных методов. Прежде всего, его направляет, организует и регулирует общество путем информационного влияния на него. Ведь любые законы, управленческие решения, программы являются информацией, которая ориентирует людей, пробуждает в них интерес, вызывает активность в желательных направлениях.

Государственное управление, обладая значительными материальными и финансовыми ресурсами, формирует в обществе определенную экономическую мотивацию, поощряя и развивая одни виды деятельности и ограничивая другие.

Рассматривая формы, методы государственного управления, следует отметить, что они имеют свою меру, свои границы, разделяющие разумное и глупое, эффективное и бестолковое. В современном обществе и экономика, и социальная жизнь, и развитие культуры подлежат государственному управлению. Но в каждой стране мира мера государственного управления

различна.

Для демократического, правового государства весьма актуально, чтобы на общегосударственном и других уровнях было проведено четкое и оптимальное распределение власти на представительную (законодательную), исполнительную и судебную, сформированы механизмы сдерживания и противовесов между ними. Столь же большое значение принадлежит распределению власти по вертикали: на федеральную власть, власть субъектов федерации и власть местного самоуправления с соответственным обеспечением их функционирования.

Все вышеперечисленные структурные элементы приобретают смысл только тогда, когда для всех их создается должный демократический, правовой режим деятельности.

Демократическое реформирование общества идет по пути к правовому государству и гражданскому обществу, которые призваны стать субъектами реализации интересов людей, их прав и свобод.

Правовое государство - это такая форма организации государственной власти, при которой государство и граждане связаны взаимной ответственностью при безусловном главенстве конституции, демократических законов и равенства всех перед законом.

Правовое государство является наиболее эффективным способом организации общества и управления им:

во-первых, потому, что достигается состояние всеобщей подвластности закону. От первичной формулы «Закон есть инструмент государственной власти» осуществляется переход к принципу «Государство есть инструмент закона». Согласно требованиям правового государства не всякая классовая или иная воля может возводиться в право, становиться законом, а только такая, которая не противоречит и не нарушает права человека, а укрепляет и защищает их;

во-вторых, изменяется истолкование источника права, им становится не государство, а личность. Признается, что не государство дает права человеку, а человек, общество делегирует свои права государству. Поэтому государство, как и вся политическая система, должно строить свою деятельность в целях реализации интересов людей, защиты их прав;

в-третьих, закон устанавливает права и обязанности граждан, четкий порядок в обществе. Правовое государство в соответствии с ними проводит целенаправленную работу по превращению прав и обязанностей в привычку деятельности и поведения людей, утверждая тем самым цивилизованный, гуманистический тип общежития людей;

в-четвертых, закон подкрепляет свои предписания мерами

ответственности и тем самым гарантирует защищенность общества и граждан от нарушения законных прав, интересов, свобод.

В правовом государстве гражданские права реализуются на уровне международно-признанных норм:

исключение любой дискриминации по национально-этническим, политическим, религиозным, половозрастным признакам;

надежная законодательная защита личности и достоинства гражданина; неприкосновенность его жилища и имущества;

свобода выбора профессии, определения места жительства, выезда и въезда в страну;

гарантия тайны переписки и телефонных переговоров, свободы слова, печати и информации;

свободное самоопределение человека в его мировоззрении и духовных интересах;

всемерная защита гражданских прав со стороны судебных органов и общественных организаций.

Таким образом, государство руководит обществом, осуществляет политическую власть внутри страны. Для этой цели используется государственный аппарат, который отделен от общества.

Высшее общественное предназначение государства - гарантировать на властной основе демократию, свободу, социальную справедливость в обществе, создать твердые и устойчивые условия законности и правопорядка, при которых целостность общества, его нормальное функционирование достигается главным образом за счет политических, экономических и духовных факторов, а не насилием, принуждением.

## **2. РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И УПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ**

Основные этапы становления и развития Российского государства.

С точки зрения историков, понятие государственность включает в себя такие компоненты, как:

тип устройства и степень участия общества во власти;

государственный аппарат и механизмы управления;

организация государственной службы и ее кадровое обеспечение;

национальное самосознание и национальная идеология и многие другие.

Сегодня нередко можно услышать о тысячелетней российской государственности. В строгом же смысле слова об ее начале можно говорить

лишь применительно к концу XV - началу XVI веков, когда из самостоятельных княжеств на обломках ордынского наследства возникла будущая великая держава со столицей в Москве.

С 1478 г., после завоевания Новгородской земли, Иван III стал именоваться «государем всея Руси». Однако правители «Великого княжества Литовского и Русского» отказывались признать это название и использовали выражение «Московское государство».

В 1547 г. при венчании Ивана IV на царство впервые был использован термин «Россия». В Византии он был известен с X века и в церковных источниках встречается довольно часто. (Великие князья по-гречески именовались «архонтами всея России»).

Таким образом, российской государственности около или чуть более 500 лет.

Возрождение Руси после трех с половиной столетий удельных распрей и кровавого иноземного ига было процессом длительным, в основе которого лежали титанические усилия русских людей, политических руководителей и духовных пастырей, полководцев и дипломатов, посадского и крестьянского населения.

На процесс становления и развития российской государственности, ее облик и последующие реформы существенное влияние оказали геополитические, исторические и цивилизационные факторы.

В их числе можно назвать географические и природно-климатические условия, фактор постоянной внешней угрозы, бескрайние просторы и полиэтничный состав населения, слабое развитие городов и социальной стратификации общества, господство власти собственности, растущую цивилизационную неоднородность российского социума и др.

Так, российское государство образовалось на территории между 50 и 60 градусами северной широты, в зоне так называемого рискованного земледелия, для которой характерны преимущественно континентальный климат, недостаток тепловых ресурсов, малоплодородные почвы, крайне сжатый период сельскохозяйственных работ, несовпадение с ними осадков. Отсюда - стабильно низкая урожайность, ограниченность крестьянской запашки, постоянный дефицит хлеба, слабая база скотоводства.

Важнейшей особенностью цивилизационного процесса в России был непрерывный рост территории страны. Это вело к включению в состав России народов, относящихся к разным типам цивилизационного развития, оттоку оппозиционно настроенного населения на окраины страны, закрепляло экстенсивный тип развития экономики и государства в целом.

В результате Россия стала цивилизационно неоднородным обществом,

особой евразийской цивилизацией, в ее судьбе, типе государственности тесно переплелись Восток и Запад.

Российское государство сформировалось по восточному типу, на основе власти - собственности, отношений подданства и жестких вертикальных связей. И в этом смысле оно не было склонно к проведению каких-либо реформ, влияющих на тип государственности. Власть, государство в России всегда стояли над обществом. Поэтому все реформы в нашей стране, в том числе и, в особенности, в сфере государственности, всегда проводились властью "сверху". Участие общества в этих преобразованиях не только не предусматривалось изначально, но и не допускалось, жестко пресекалось.

Характерной особенностью всех российских реформ в сфере власти было неизменное воспроизводство жесткой исполнительной вертикали и создание для ее усиления параллельных структур в лице, например, собственной Его Императорского Величества канцелярии в XIX веке, системы партийных органов в советские времена или администрации Президента в наши дни.

В исторической литературе выделяют следующие основные этапы становления и развития российского государства в досоветский период:

I этап - IX в. - начало XIII в. Становление, расцвет и упадок Киевской Руси.

II этап - вторая половина XIII в. - конец XVII в. Владимирско-Суздальская Русь - возникновение Москвы, образование и укрепление Московского царства.

III этап - начало XVII в. - начало XX в. Становление, расцвет и упадок Российской империи.

В 882 году - образовалось единое государство – Киевская Русь на основе объединения и слияния ряда славянских племенных союзов. На ее становление и дальнейшее развитие повлияли два важнейших события:

принятие Христианства в 988 г. (крещение Руси);

монголо-татарское нашествие и разгром ими объединенных сил Киевской Руси и половцев на реке Калка в 1223 году и последующее разорение монголами под командованием Батыея в 1237 году всей территории южной, западной и средней Киевской Руси.

Принятие христианства произошло под влиянием правящих кругов Византии, которые пытались укрепить свое влияние на огромной территории Восточной Европы. Правящая элита Киевской Руси всячески сопротивлялась усилению византийского влияния и добилась полной государственной и культурной независимости своей страны.

Самостоятельный характер государственной власти, утвердившийся в

Киевской Руси, нашел обоснование в ряде политических произведений и летописей. Так, летописец монах Нестор (Киево-Печерский монастырь) в «Повести временных лет» (начало XII в.) дает такое обоснование независимости и самостоятельности Киевского государства. В летописи утверждается, что киевские князья происходят от варяжского князя Рюрика, который якобы был призван славянами для управления ими и установления порядка на русской земле. По мнению летописца Нестора, с Рюрика и начинается русская государственность, а его наследники - киевские князья, по праву являются старшими среди всех русских князей. Эти рассуждения летописца были использованы в XVIII - XIX в.в. для создания "норманской теории" происхождения Русского государства. Необоснованность этой теории была убедительно доказана еще в первой половине XVIII в. великим русским ученым М.В.Ломоносовым. Но вокруг этой теории дискуссии продолжаются и в наше время.

Расцвета Киевская Русь достигла в конце X века и в первой половине XI века. Конец XI и весь XII век для Киевской Руси характерен войнами между княжествами за киевский престол. Кроме этого, велись постоянные войны с кочевыми племенами, вторгавшимися на территорию Киевской Руси с Востока и Юга (половцы, хазары и другие).

Междоусобная борьба ослабляла экономическую и военную мощь государства. В многочисленных литературных источниках этого периода ведущей политической идеей является идея единовластия великого князя (киевского) и осуждение междоусобных войн («Слово о полку Игореве»).

Политическая и военная раздробленность была главной причиной полного поражения войска Киевской Руси и половцев в сражении на реке Калке с войсками монголо-татар под командованием Чингиз-хана. Разорение Руси завершил один из военачальников Чингиз-хана - Батый. Он в 1237 году разгромил ослабленные дружины Киевской Руси, захватил и сжег Киев.

Нашествие монголо-татар завершило падение Киевской Руси. Постоянные набеги кочевников с Востока и Юго-востока побуждали население приграничных районов Киевской Руси мигрировать в более спокойные княжества, расположенные на Севере и Северо-западе Руси, то есть переселяться в междуречье Оки и Волги.

После падения Киева и разорения татарами центральной и южной части Киевской Руси этот процесс резко усилился. Кроме того, утратил свое значение торговый путь «Из варяг в греки» по Днепру. Стал активно складываться другой путь - из Новгорода к верховьям Волги, Оки и по Волге в Каспийское море. Эти факторы и ряд других (активная политика Владимиро-суздальских князей, особая роль в становлении Северо-восточной

Руси князя Александра Невского) способствовали созданию мощного политического, экономического и военного центров во главе сначала Владимиро-Суздальского, а затем Московского княжеств.

Папой Римским во второй половине XIII века был объявлен четвертый поход крестоносцев против «схимников», то есть против Северо-восточной Руси. Цель - захватить эти земли, покончить с православием и окатоличить население Руси. Крупнейшими событиями этого этапа являются:

разгром войсками под командованием князя Александра Невского (Новгородский князь) на льду Чудского озера в 1242 году войск Тевтонского ордена (крестоносцы);

разгром объединенными русскими войсками под командованием московского князя Дмитрия (Донского) в 1380 году на Куликовом поле монгольских войск под командованием хана Мамаю.

Значительную роль в объединении военных сил русских княжеств сыграла православная церковь и такие выдающиеся ее деятели как Сергей Радонежский и его последователи Пересвет, Ослябя.

Московский великий князь Иван III в 1485 году объявляет себя «государем Всея Руси» Идеологическое обоснование особой роли Москвы и ее правителей дается в теории монаха псковского монастыря Филофея. По этой теории история человечества представляет собой историю трех великих всемирных государств, чье возникновение и дальнейшая судьба направлялись волей Бога.

Первое из них (Рим) - пало из-за ереси. Второе (Византия) - из-за греко-католической унии 1439 года. Третьим Римом после этого стала Москва - хранительница православия. Она будет им до предначертанного Богом конца света, а «четвертому не бытии» и Московский государь – «богоизбранный» - наследник власти великих государств.

Крупным трагическим событием для Российской государственности была так называемая смута (1606-1612 годов). В этот исторический период фактически распалось государство, резко ослабла его возможность управлять внутренним экономическим и социальным развитием и защищать свой национальный суверенитет. Поляками была оккупирована Москва, шведы заняли многие города и посады, в стране свирепствовал голод и эпидемии.

Причины смуты:

внутренняя борьба между правящими группировками;

жесточайший террор (опричнина);

внешняя агрессия со стороны Польши, Швеции;

раскол в Русской Православной Церкви;

неурожаи в стране (великая засуха);

отсутствие четкого законодательства и механизма наследования власти.

В этот период важную роль сыграла патриотическая миссия Минина (купец из Нижнего Новгорода) и князя Дмитрия Пожарского. Они организовали и возглавили ополчение, которое изгнало польских интервентов, освободило Москву. Эти меры позволили избрать нового царя на Земском соборе в 1613 году. Им стал Михаил Романов (родоначальник династии Романовых).

### **3. СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И УПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ**

Поскольку в рамках курсовой работы невозможно рассмотреть все аспекты реформ в истории российской государственности, остановлюсь на изменениях в форме правления и структуре высших органов государственной власти и управления с середины XVI века до 1917 года (т.е. III этап).

Форму правления, которая сложилась в России к середине XVI века и существовала примерно полтора века, называют сословно-представительной монархией.

Структура органов государственной власти была довольно сложной. Высшая власть осуществлялась царем и Боярской Думой.

Великому князю, а с 1547 г. - царю, принадлежало право назначения на государственные должности, в том числе и в Боярскую Думу. Он возглавлял вооруженные силы, руководил всеми делами внешней и внутренней политики.

Власть Московского государя была формально неограниченной. Не случайно В.О.Ключевский называл Московское государство XVI века абсолютной монархией, но с аристократическим управлением.

В условиях расширения функций государства и неразвитости аппарата и механизма управления ни царь, ни бояре не могли обойтись друг без друга.

Царь не знал, как без боярского содействия управиться со своим царством в его новых пределах. Боярство не умело устроиться и создать государственный порядок без государственной власти, к которой оно привыкло.

Особую роль во взаимоотношениях царя и бояр играли нормы обычного права, старые традиции, подкрепляемые нередко авторитетом Церкви. И царь при всей его власти и стремлении быть абсолютным монархом зачастую не мог нарушать сложившихся морально-религиозных правил и руководствовался в своих действиях стариной, древним обычаем, то есть поступал так, как «повелось» на Руси.

Боярская Дума, первоначально не имевшая постоянного состава и созывавшаяся князем по мере надобности, с образованием Московского царства превратилась в постоянный законодательный орган при царе и важный институт государственного управления.

Боярская аристократия стремилась к расширению своего влияния на царя. Царь, в свою очередь, стремился ограничить такое влияние. Поэтому центральным противоречием политической системы Московского царства было противоречие между боярской аристократией и самодержавием.

Еще со времен Ивана III и Василия III великокняжеская власть пыталась ослабить влияние боярской аристократии путем изменения состава Боярской Думы, вытесняя родовое начало в ней служилым. Однако в условиях местничества, династических кризисов боярство вновь восстанавливало сильное влияние на власть.

В XVII веке, наряду с традиционной группой боярской знати, все более заметную роль в Думе начинает играть высшая бюрократия, порожденная ростом, развитием административного аппарата. Земские соборы оформились в России в XVI веке и уже к концу XVII века потеряли свое значение. Они созывались, как правило, царем в условиях экономических трудностей, войн или для принятия ответственных политических решений, когда правительство нуждалось в поддержке более широких слоев населения.

В настоящее время в отечественной публицистике реанимируются представления славянофилов о том, что Земские соборы были российским вариантом парламентской демократии, аналогом сословно-представительных учреждений европейского типа. Однако, Земские соборы:

собирались царем;

их решения не были для него обязательными;

сформировавшихся сословий до середины XVII века не было;

в числе участников соборов преобладали московские чины и т.д.

Более верной является точка зрения, что Соборы не были в полном смысле сословно-представительными учреждениями, а являлись формой совещания, совета верховной власти с элитой корпоративных общин.

В качестве института социального контроля, влиявшего на власть, рассматривают и Церковь. И здесь видны прямые параллели с Западом. Но в отличие от ряда стран Европы, где Церковь представляла существенную оппозицию светской власти, Православная Церковь на Руси поддерживала централизацию.

В отношениях духовной и светской власти противоречий не было, но уже с конца XV - начала XVI веков в действиях великого князя, а затем царей просматривается тенденция к ограничению влияния духовенства и Церкви на

вопросы управления, на верховную власть. На Руси Русская Православная Церковь традиционно занимала подчиненное положение по отношению к светской власти.

Вместе с тем, в XVII веке было два периода, когда влияние духовной власти, в лице патриарха, на власть светскую приобретало довольно устойчивый характер. Первый период связан с правлением патриарха Филарета в 1619-1633 г.г., а второй - с претензиями патриарха Никона на светскую власть в годы правления Алексея Михайловича.

В начале XVI века появились Приказы, как органы государственного управления. Приказы, выросли из тех временных поручений, которые Великий князь давал своим боярам или вольным слугам, "приказывая" им ведать какой-либо отраслью дворцового хозяйства или управления.

По мере превращения Московского княжества в великорусское государство в нем усложнялись и административные задачи, развивалось делопроизводство, создавались постоянные штаты учреждений.

Так, ведомство боярина дворецкого превратилось в приказ Большого дворца, ведомство боярина конюшенного - в Конюшенный приказ. С развитием внешних связей - возникла Посольская изба, а затем Посольский приказ.

Приказы создавались без какого-либо плана, по мере надобности в них. К концу XVII века в России насчитывалось 80-90 приказов, в том числе до 40 постоянно функционировавших (приказы можно разделить на общегосударственные и территориальные, постоянные и временные). Система управления была довольно запутанной. Так, по военному управлению насчитывалось до 15 приказов (разрядный, стрелецкий, пушкарский, иноземный, поместный и др.), до 13 - по дворцовому ведомству, не менее 10 - по государственному хозяйству.

Приказы первоначально возглавлялись, как правило, боярами и подчинялись царю непосредственно или через Боярскую Думу. Постоянно важнейшие приказы, дела которых чуть ли не ежедневно обсуждались в Думе, стали возглавлять «думские люди» - дьяки.

В эпоху Петра I самодержавная власть приобретает абсолютный характер:

отменяется созыв Земских соборов;

прекращаются пожалования в Думу и с 1704 года ее заседания не проводятся;

после смерти в 1700 году патриарха Адриана Петр I запретил созывать Поместный собор для выборов нового главы Русской Православной Церкви.

В структуре высших органов власти устанавливается жесткая

исполнительная вертикаль, Церковь подчиняется государству. Реформа началась сверху.

В 1711 году был образован Правительственный сенат, вначале как орган, замещавший царя во время его пребывания на войне, а затем ставший главным органом государственного управления.

В 1718-1719 годы вместо приказов создается ряд коллегий, имевших общегосударственную компетенцию. Особую роль приобретают первые три коллегии - Военная, Адмиралтейская и Иностранных дел. Три коллегии - Камер-коллегия, Штатс-контор-коллегия и Ревизион-коллегия обеспечивали сбор доходов, их распределение и контроль над сбором и распределением. Три коллегии управляли промышленностью и торговлей.

В 1720 году был принят Генеральный регламент, представляющий собой устав деятельности государственных органов.

В 1721 году для управления Церковью был создан государственно-церковный орган - Синод и принят «Духовный регламент», определивший новое устройство церковного управления, функции Синода и обязанности священников. По Духовному регламенту император объявлялся «крайним судьей» Синода, «правоверия и всякого в Церкви святой благочиния блюстителем». Обер-прокурор Синода был представителем императора в управлении Русской Православной Церковью.

Важнейшим итогом и закреплением реформ в сфере государственного управления стала «Табель о рангах» (1722 г.), установившая новые отношения между правящей элитой, бюрократией и армией (были установлены чины военные, гражданские и придворные).

Установленная Петром I структура высших органов государственной власти действовала на протяжении всего XVIII столетия. Но были и некоторые исключения. В 1726 году указом Екатерины I был образован Верховный тайный совет. В его состав входили государственные деятели, как обеспечившие вступление императрицы на престол, так и их противники из числа высшей государственной бюрократии (граф Ф.М.Апраксин, два князя Голицыных, три князя Долгоруковых, светлейший князь А.Д.Меньшиков, графы Головин и Толстой, барон Остерман и зять царицы - муж Анны Петровны герцог Карл Фридрих). Формально совещание являлось органом при царе. Однако в подчинении Верховного тайного совета находился Сенат, коллегии, Синод и другие учреждения (таким образом, он являлся высшим органом управления).

При Екатерине I в Верховном тайном совете главную роль играл А.Д.Меньшиков, при Петре II - князья Долгоруковы. В 1726 г. состоялось 125 заседаний Совета, в 1727 г. - 165.

Приглашая на престол Анну Иоанновну, "Верховники" пытались ограничить ее власть рядом условий (т.н.кондиции), но их действия не получили поддержки ряда государственных деятелей (В.Н.Татищев, П.И.Ягужинский, Ф.Прокопович) и широких слоев дворянства. 25 февраля 1730 г. Анна разорвала "кондиции", а 4 марта 1730 г. упразднила Верховный тайный совет.

Кабинет министров был создан как Совет при императрице Анне Иоанновне в сентябре 1731 г. (входили - Головин, Черкасский, Остерман, Ягужинский, Волынский, Бестужев-Рюмин, Минин и сын Головина - Михаил в 1740-41 гг.).

По указу 1735 г. подписи трех кабинет-министров равнялись подписи императрицы, т.е. Кабинет стал верховным государственным учреждением.

Большое влияние на деятельность Кабинета оказывал Э.И.Бирон. Он стал председателем Кабинета после смерти Анны Иоанновны, с ноября 1740 г. его сменил "первый министр" Миних. Во время переворота Елизаветы Петровны 25 декабря 1741 г. члены Кабинета были арестованы, а Кабинет упразднен.

В 1741 г. одновременно с упразднением Кабинета министров и восстановлением функций Сената была учреждена Конференция при высочайшем дворе. Первоначально работа этого органа сводилась к обсуждению в присутствии Елизаветы Петровны лишь «важных иностранных дел». Ее членами были канцлер А.Черкасский (единственный из состава прежнего Кабинета министров не попавший в опалу), вице-канцлер А.Бестужев-Рюмин, адмирал Н.Головин и князь Борис Куракин). Вместе с тем, конференция собиралась редко (в 1746 г. - 4, в 1747 г. - 1 раз). С началом Семилетней войны на Конференцию было возложено стратегическое руководство военными действиями, т.е. по существу Конференция выполняла роль Ставки верховного главнокомандования.

С 1757 г. Конференция фактически превратилась в высший правительственный орган, стоящий над Сенатом. В частности, она назначала командование русской армии (главную роль в это время играли канцлер Бестужев-Рюмин, вице-канцлер М.Воронцов, братья Шуваловы, генерал-прокурор Сената Никита Трубецкой всего 8 человек). При вступлении на престол Петра III Конференция была упразднена, ее функции были переданы в Сенат и Иностранную коллегию.

В 1768 г. Екатериной II был создан Совет при Высочайшем дворе как совещательный орган для обсуждения вопросов, связанных с русско-турецкой войной, а в мирное время ведавший внутренней политикой страны. В Совете рассматривались многие важные законопроекты екатерининского

времени. При Павле I значение Совета резко упало и с декабря 1800 г. он уже не собирался.

XIX век начался с правления Александра I. Воспитанный в духе идей европейского Просвещения, молодой царь пытался провести ряд реформ, в том числе и в сфере управления государством.

В частности он одобрил проект М.М.Сперанского (1809 г.), предполагавший разделение законодательной, исполнительной и судебной власти, но при сохранении в целом самодержавной формы правления. По его поручению разрабатывалась Конституция России (Государственный устав граждан Российской империи). Многие из задуманного осуществить не удалось, но именно в годы правления Александра I произошли наиболее существенные изменения в структуре органов государственной власти.

В январе 1810 г. был образован Госсвет, который являлся высшим законосовещательным учреждением Российской империи. Первоначально он состоял из 35 человек, а к 1890 г. - из 60 человек, назначаемых императором из числа высших сановников.

По должности в состав Госсвета входили министры. Он состоял из общего собрания и нескольких департаментов. Госсвет:

рассматривал проекты новых законов, поступавших из министерств и был наделен правом толкования законов;

решал важнейшие вопросы внешней и внутренней политики. Обсуждал государственную роспись доходов и расходов (бюджет).

давал согласие на введение новых налогов;

мог ввести чрезвычайное положение в той или иной местности и т.д.

Формально никакой новый закон не мог быть издан без предварительного обсуждения в Госсвете. Первоначально даже в формуле императорского утверждения стояли слова: «Вняв мнению Государственного совета - повелеваем:». На практике все было иначе.

С 1824 г. практика утверждения мнения большинства членов Госсвета прекратилась. Царь часто соглашался с меньшинством. Так, сам Александр I в 242 спорных случаях - 83 раза поддержал мнение меньшинства, а в 4-х случаях - мнение единственного члена Совета. В реальности Госсвет не был единственным законодательным органом. Довольно часто законопроекты после одобрения в Кабинете министров, отделениях собственной Его Императорского Величества канцелярии, Военном и Адмиралтейском Советах, Святейшем Синоде утверждались императором без их прохождения через Госсвет.

В 1802 г. по предложению друзей царя из Негласного комитета (А.Черторыйского, В.Кочубея, П.Строганова, Н.Новосельцева) в России

началась министерская реформа. Было образовано 8 министерств, которым подчинили собственные коллегии (военно-сухопутных сил, морское, внутренних дел, финансов, иностранных дел, юстиции, коммерции, народного просвещения). В некоторые министерства при этом вошло по несколько коллегий.

В 1811 г. царь утвердил разработанное А.Сперанским «Общее учреждение министерств». По закону министры подчинялись лично императору. Министерства делились на департаменты, а военное и морское - на главные управления. В управлении министерствами был установлен принцип единоначалия. В 1802 г. был учрежден Комитет министров - коллегиальное совещание высших чиновников по всем вопросам государственного управления. В состав Комитета по должности входили министры, управляющие ведомствами с правами министров, председатели департаментов Госсювета, лица по усмотрению императора. До 1806 г. председателем Комитета министров был император, в 1812-1856 годы этот пост соединялся с постом председателя Госсювета.

В компетенцию Комитета министров входило обсуждение вопросов, которые превышали пределы власти отдельных министров, либо требовавшие санкции императора. В последующем Комитет министров рассматривал вопросы об учреждении акционерных обществ, в его ведение передали ряд временных комитетов (Сибирский, Еврейский, железных дорог и другие).

Исполнительной власти Комитет долгое время не имел. Все его решения подлежали утверждению императором и приводились в исполнение в том или ином ведомстве. Постепенно Комитет министров превратился в орган, занимавшийся второстепенными делами: хозяйственными, цензурными, полицейскими, административными или, по утверждению С.Ю.Витте, "все, что не было более или менее точно определено законами, а так же важные законодательные акты, которые заведомо не проходили через обсуждение в Госсювете". 23 апреля 1906 г. Комитет министров был упразднен с передачей дел в Совет Министров и департаменты Госсювета.

Совет министров был образован в 1861 г. для обсуждения мероприятий общегосударственного значения. Председателем Совета министров был сам император. В его состав входили: председатели Госсювета и Комитета министров, министры, главноуправляющие, близкие к царю лица. Совет министров не имел строго определенной компетенции. Заседания назначались по усмотрению императора. Дела докладывались министрами. На заседаниях обсуждались вопросы отмены или изменений каких-либо законов, заключения особых комиссий по отчетам министров, планы

реорганизации системы управления. По итогам обсуждения принимались резолюции, имевшие силу высочайших повелений. После 1882 г. Совет министров не собирался.

На фоне изменений в мире в начале XX века Россия выглядела политическим анахронизмом. Однако Николай II, как и его отец, считал, что Запад нам не указ и упорно не соглашался даже на косметические изменения в политическом строе. Но сама жизнь заставила провести серьезные изменения, хотя царь так и не смирился с учреждением в России представительного учреждения в лице Госдумы. Так, в Манифесте 17 октября 1905 г. царь обещал ввести в России представительное учреждение с законодательным правом. Через два дня после известного Манифеста, 19 октября 1905 г. в России было образовано новое высшее государственное управление - Совет министров с целью укрепления единства в деятельности высших органов государственного управления. На его заседаниях рассматривались законодательные предположения министров, за исключением дел, относящихся к ведомствам государственной обороны, внешней политики и императорского двора.

В феврале 1906 г. Госсовет был преобразован в верхнюю палату будущего российского парламента. Из почти 200 его членов половина, а так же председатель и его заместитель, назначались царем, вторая половина избиралась, причем дворяне избирали 74 из 98 выборных членов. В апреле 1906 г., за 3 дня до открытия I Госдумы, были внесены изменения в «Основные государственные законы Российской империи». Эти изменения определили, что император, сохраняя титул и права самодержца, осуществляет законодательную власть в единении с Госсоветом и Госдумой.

В целом, режим правления, возникший в России в начале XX века можно характеризовать как конституционную монархию при самодержавном царе или другими словами - как конституционное самодержавие. Эта форма правления просуществовала в стране до февраля 1917 г.

#### **4. СОВРЕМЕННОЕ РЕФОРМИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И УПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ОПЫТ И УРОКИ**

Начинавшийся в середине 80-х годов процесс реформирования всех сфер жизни советского общества на основе всеобъемлющей демократизации был направлен, в первую очередь, на слом командно-административной государственности. Этот процесс коснулся реформирования как бывшего союзного государства (СССР), так и всех союзных республик. В обобщенном

виде он затронул следующие аспекты государственности:

остро был поставлен и решен вопрос о разделении государственной и партийной власти, отменена статья 6 Конституции СССР, провозглашавшая партию руководящей и направляющей силой общества, установлено, что партийные органы отныне не осуществляют диктата над государственными органами;

установлена ответственность исполнительных органов перед выборными органами (исполкомов - перед Советами народных депутатов), повышен статус народных депутатов, осуждена практика командования ими со стороны работников исполнительных органов, признано нецелесообразным избрание работников исполнительных органов в состав Советов народных депутатов (за исключением председателя исполкома);

признано необходимым проводить выборы во все советы на альтернативной основе (из нескольких кандидатов в депутаты) и не более, чем на два срока подряд;

образованы новые высшие органы власти: съезд народных депутатов СССР и съезды народных депутатов республик, расширены полномочия Верховных Советов СССР и союзных республик, признано необходимым их постоянное функционирование (ранее Верховные Советы собирались один-два раза в год, в основном для утверждения бюджета и плана);

начата реорганизация работы местных советов на основе самоуправления, самофинансирования, самообеспечения, сочетания региональных интересов с общегосударственными. Было признано необходимым, чтобы местные советы имели устойчивые источники доходов, включая поступления от всех предприятий, расположенных на их территории (ранее они практически не участвовали в формировании местных бюджетов, бюджетные ассигнования поступали в основном из центра), могли формировать внебюджетные фонды и свободно распоряжаться ими.

После августовских событий 1991 г. практически стало ясно, что подписание нового Союзного договора не состоится. Издается Указ Президента РСФСР «О некоторых вопросах деятельности органов исполнительной власти в РСФСР» (22 августа 1991 г.). В соответствии с этим Указом в краях, областях, автономных областях и округах РСФСР упразднились исполкомы Советов, вместо них исполнительно-распорядительные функции возлагались на глав администраций, назначаемых Президентом РСФСР по согласованию с соответствующим Советом народных депутатов, вводилась должность представителя Президента на местах.

В конце 1991 г. был образован Конституционный суд РФ, Высший

арбитражный суд, значительную реорганизацию претерпел Кабинет Министров РФ.

V съезд народных депутатов РФ значительно расширил полномочия Президента России, дав ему право формировать правительство. В сложных экономических условиях пост главы правительства взял на себя сам Президент, введя при этом не предусмотренный Конституцией пост госсекретаря. Новое правительство было сформировано из молодых экономистов, которые не имели опыта государственного управления, но решительно стояли за безотлагательное проведение экономической реформы, основанной на монетаристских экономических воззрениях. Реформа была начата с либерализации цен, что значительно подорвало и без того тяжелое материальное положение народа, привело к потере правительством авторитета среди народа, тому кризису власти, который отчетливо проявился на VII съезде народных депутатов РФ, на котором Е.Т.Гайдар был освобожден от обязанностей премьер-министра и на эту должность был назначен В.С.Черномырдин.

Противостояние Президента и Съезда народных депутатов нарастало. В сентябре 1993 г. Б.Н.Ельцин издал указ № 1400 о ликвидации советских органов власти, последствием которого было массовое возмущение граждан (на защиту Дома Советов собралось более 300 тыс. человек) и расстрел здания Верховного Совета РСФСР из танков (октябрь 1993 г.). Власть формирующейся буржуазии и выражающих ее интересы коррумпированных чиновников резко укрепилась. Эта власть в форме президентской республики была закреплена через референдум Конституцией 1993 г. Президент получил большие права даже в сравнении с Генеральным секретарем Политбюро ЦК КПСС. Вместо Верховного Совета учреждалось Федеральное собрание из двух палат: нижней - Государственной Думы (450 чел.) и верхней - Совета Федерации (178 чел.). Была создана администрация Президента с многочисленным аппаратом, которая, наравне с Кабинетом Министров, стала решать основополагающие вопросы государственного управления. Впоследствии были учреждены Совет Безопасности, Президентский Совет. В регионах вместо Советов народных депутатов как представительные формы власти учреждались законодательные и земские собрания с минимальным количеством депутатов (от 10 до 15).

Таким образом, реформирование государственной власти в России позволяет выделить два этапа:

первый – 1985 - 1993 г.г., когда сами властные структуры (ЦК КПСС, Верховные Советы СССР и РСФСР) инициировали процессы демократизации политической жизни. Именно в это время органы власти

начали формировать на альтернативной основе, расширялась самостоятельность хозяйственных единиц, начался слом командно-административной системы, стал утверждаться плюрализм мнений, многопартийность, однако и в этот период слом командно - административной системы проводился без подготовки новых властных органов, шла «война законов», представительной и законодательной власти «радикал-либералов» и «консерваторов», не была проработана концепция проведения экономических реформ. Все это нанесло тяжелый удар по экономике и социальной жизни народа;

второй этап – 1993 - 1996 г.г. В это время сложилась новая система государственной власти, предусмотренная Конституцией РФ 1993 г. Дважды прошли выборы в Государственную Думу, дважды сформирован Совет Федерации, проведены выборы Президента (1996 г.), неоднократно обновлены состав и структура Правительства. После 1993 г. по инициативе президентской власти была приостановлена деятельность Конституционного суда, а затем значительно обновлен его состав. Предполагалось, что степень управляемости страной значительно возрастет. Однако кропотливая и квалифицированная работа по управлению государством продолжала подменяться политической демагогией и популизмом. Дилетантизм захлестнул и парализовал многие властные структуры. Государственно-политическая система вновь оказалась крайне неустойчивой, ибо она не отражала интересы большинства трудящихся. Если в 1992 г. курс Президента поддерживало 58% опрошенных, то к ноябрю 1996 г. - 12%. Стало очевидно, что требуется коренное изменение в социально-экономической политике, курсе реформ. Не сделают это властные структуры государства, сам народ проведет необходимые изменения, но с более серьезными и трудными издержками.

Российское государство находится в начале пути своего становления как демократического, правового. В этом становлении много противоречий и субъективных моментов. В дальнейшем, с учетом накопленного опыта, будет совершенствоваться нормативно-правовая база, что повлечет за собой более совершенные структурные изменения в системе органов государственной власти и управления, форм и методов их функционирования. Это, в свою очередь, позволит Российской Федерации состояться как цивилизованному, правовому институту власти и управления.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Коренным образом изменилась государственная политика во всех сферах российского общества, особенно в сфере экономики. Сложность российских реформ состоит в том, что не существует ни теории, ни практического опыта (достаточно убедительного) перестройки общества, основанного на государственной собственности, в общество с частной собственностью на средства производства и свободой предпринимательства. Имеющиеся научные школы, исследующие роль государственного управления, пока не смогли в полной мере и убедительно показать механизм перехода от одной экономической формации к другой.

Государственное управление в Российской Федерации осуществляют Президент РФ, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство РФ, суды (Конституционный, Верховный, Арбитражный) РФ, органы государственной власти субъектов РФ. Государственную власть и управление в субъектах РФ осуществляют образуемые ими органы государственной власти.

К сожалению, в современных условиях государство пока не вполне справляется с выполнением важных функций и принимаемых на себя обязательств. Это объясняется тем, что в стране пока не сложилась сильная, дееспособная власть.

Исторический опыт развития мировой цивилизации свидетельствует, что при определенных условиях государственная власть, может быть, с одной стороны - эффективной, дееспособной, а с другой - может выступать как источник опасности, не только для граждан, но и для всего общества. Такая власть, осуществляя государственное управление обществом, может не только негативно влиять на развитие общества, но стать разрушителем органически сложившейся экономической, политической, социальной и духовной структуры общества, вызвать резкое падение уровня жизни населения, способствовать появлению конфронтационных явлений между социальными группами, что, в конечном счете, создает угрозу национальной безопасности.

В современных условиях, когда угрозы национальной безопасности Российской Федерации усилились, проблема повышения эффективности государственного управления признана приоритетным направлением всей текущей политики. Сегодня стоит задача, коренного усовершенствования системы управления страной начиная с верхних эшелонов власти, пересмотра методов, принципов государственного участия в различных сферах общества: экономической, политической, социальной и духовной.

Разделение властей - одно из важнейших и принципиальных условий и основной механизм функционирования государственной власти в обществе. Разделение властей возникает из свойства власти быть отношениями между субъектами этой же самой власти. В качестве субъектов власти выступают учреждения государства или других политических инстанций, т.е. разделение власти между принимающим решение и исполняющими данное решение. Например, Законодательная власть - институт принимающий решение, а правительство - институт, который осуществляет на практике выполнение данного решения.

Управление различными сторонами государственной и общественной жизни не является функцией только исполнительного аппарата государства. В этом процессе активно участвуют и другие субъекты единой государственной власти. Однако, главное в содержании управляющего воздействия состоит не столько в принятии соответствующих решений (законов), а в их реализации, т.е. в строгом проведении в жизнь содержащихся в них юридически властных требований. В этом и заключается процесс исполнения.

Таким образом, в рассматриваемом аспекте исполнение и есть по существу государственно-управленческая деятельность, т.е. управляющее воздействие и исполнительство практически полностью совместимы. Поэтому, государственное управление в новом понимании по своему назначению и представляет собой не что иное, как вид государственной деятельности, в рамках которого практически реализуется исполнительная власть.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Бицилли П. М. Избранные труды по средневековой истории: Россия и Запад. М.: , 2006, с. 510.
2. Государственное и муниципальное управление: Учебное пособие/под ред. Василенко И.А. – СПб.: Гардарики, 2007. 317 с.
3. Иванченко В. Реформы и противоречия системы управления.// М: Экономист, № 9, 1993, 56 с.
4. Конституция Российской Федерации с комментариями Конституционного Суда РФ. 4-е изд., М: Инфра-М, 2006, 200 с.
5. Коркунов Н.М. Русское государственное право. - СПб., 1909.
6. Омельченко Н.А. История государственного управления в России: учебник для вузов - С-Пб: Проспект (ТК Велби), 2008. 464 с.
7. Пикулькин А.В. Система государственного управления: Учебник для вузов под ред. Т.Г. Морозовой. - М.: Закон и право, БНИТИ, 1997.

Политические проблемы теории государства. - М., 1993.

9. Леванов Б.В. История России XIX - XX вв.: учеб. пособие для вузов/  
Леванов Б.В., Корнилов В.А., Рябов В.В. - М: Владос, 2008. – 605 с.