

**МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ
ДОНЕЦКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКИ**

**ДОНЕЦКИЙ РЕСПУБЛИКАНСКИЙ ЦЕНТР ПОВЫШЕНИЯ
КВАЛИФИКАЦИИ РАБОТНИКОВ ОРГАНОВ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ, ОРГАНОВ МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ, ГОСУДАРСТВЕННЫХ
ПРЕДПРИЯТИЙ, УЧРЕЖДЕНИЙ И ОРГАНИЗАЦИЙ**

**ГОСУДАРСТВО КАК СУБЪЕКТ УПРАВЛЕНИЯ
ОБЩЕСТВЕННЫМИ ПРОЦЕССАМИ**

Методическое пособие

Рекомендовано научно-методическим советом Донецкого республиканский центр повышения квалификации работников органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных предприятий, учреждений и организаций (протокол № 1 от 26.06.2015) как методическое пособие для слушателей системы повышения квалификации государственных гражданских служащих, должностных лиц местного самоуправления, депутатского корпуса

Печатается по решению научно-методического совета Донецкого республиканский центр повышения квалификации работников органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных предприятий, учреждений и организаций (протокол № 1 от 26.06.2015)

Составители:

Леонов Олег Леонидович, кандидат исторических наук, доцент кафедры менеджмента и хозяйственного права Донецкого национального технического университета, доцент;

Савченко Виктор Леонидович, заместитель директора по учебной работе Донецкого республиканского центра повышения квалификации работников органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных предприятий, учреждений и организаций, магистр государственного управления.

Государство как субъект управления общественными процессами: методическое пособие /сост. О.Л. Леонов, В.Л. Савченко; Донецкий республиканский центр повышения квалификации работников органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных предприятий, учреждений и организаций. - Донецк: ДРЦПК, 2015. – 162 с.

В методическом пособии рассмотрены вопросы о государстве как субъекте управления общественными процессами, основных его характеристиках, системе государственных органов, государственной службе, формировании и реализации государственной политики, рационализации государственного управления.

Методическое пособие рассчитано на руководителей государственной гражданской службы, должностных лиц местного самоуправления, депутатский корпус, всех тех лиц, которые проходят обучение по профессиональной программе для государственных гражданских служащих.

© Донецкий республиканский центр повышения квалификации работников органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных предприятий, учреждений и организаций, 2015

СОДЕРЖАНИЕ

	Введение	4
I.	ОСНОВНЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ ГОСУДАРСТВА	8
1.1.	Государство как общественное явление и субъект управления общественными процессами	8
1.2.	Теории происхождения государства	23
1.3.	Основные признаки государства	30
1.4.	Форма государства	37
1.5.	Эффективное и сильное государство: теория и практика в XXI веке	51
II.	СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ	63
2.1.	Понятие, типология, характеристика	63
2.2.	Глава Донецкой Народной Республики	69
2.3.	Сущность законодательной власти и ее место в системе государственного управления	71
2.4.	Органы исполнительной власти	76
2.5.	Местное самоуправление	79
2.6.	Судебная власть и прокуратура	80
III.	ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА КАК НЕОБХОДИМЫЙ КОМПОНЕНТ ГОСУДАРСТВЕННОГО СТРОИТЕЛЬСТВА	81
3.1.	Правовые основы государственной гражданской службы	81
3.2.	Понятие государственной гражданской службы	81
3.3.	Организация гражданской службы	82
3.4.	Правовой статус государственного гражданского служащего	85
3.5.	Прохождение гражданской службы	93
3.6.	Оплата труда гражданского служащего	104
3.7.	Финансирование и развитие гражданской службы	106
IV.	ФОРМИРОВАНИЕ И РЕАЛИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ	108
4.1.	Государственная политика в гражданском обществе	108
4.2.	Разработка государственной политики	110
4.3.	Реализация государственной политики	114
V.	РАЦИОНАЛИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ	126
5.1.	Понятие и виды эффективности государственного управления	126
5.2.	Критерии и показатели эффективности государственного управления	131
5.3.	Эффективность организации и функционирования субъекта государственного управления	132
5.4.	Эффективность деятельности управленческих органов и должностных лиц	140
5.5.	Оценка эффективности государственного управления и общественные институты ее применения	143
	Список рекомендуемой литературы	151
	Словарь основных понятий	152
	Сноски	160

ВВЕДЕНИЕ

Ключевую роль в жизнедеятельности общества играет государство. Государство – центральный, ключевой элемент политической системы общества. Ничего разумнее и эффективнее в плане социальной организации общества, чем государство, за последние пять тысяч лет люди не придумали. Именно государство обеспечивает упорядочение и регулирование процессов и явлений в социальной, экономической, политической, духовной и в других сферах общественной жизни. В той или иной степени государственное воздействие затрагивает интересы всего общества, отдельных социальных групп, слоев, организаций, объединений, предприятий (фирм или компаний в зарубежной лексике), общественно-политических движений, каждой семьи и каждого гражданина. При этом государство воздействует не только на развитие процессов и явлений, протекающих в обществе, но и на общественные отношения, на проблемы, касающиеся ценностей, мировоззренческих установок, идей, политической самоорганизации сообществ, их жизнеспособности и эффективного функционирования.

На современном этапе своего развития Донецкая Народная Республика переживает достаточно сложный период, связанный с формированием правовых, экономических, социальных основ нашего общества. Республика продвигается по пути укрепления конституционного строя, государственности, развития народовластия, утверждения принципов гражданского общества. Главным условием успешности происходящих в стране преобразований является сильная, дееспособная, эффективная государственная власть. Исходя из критериев общественного блага, государственная власть может и должна: не допускать нарушения правопорядка в обществе, норм и правил поведения, в том числе на рынке (т.е. в экономике), определять общие условия эффективного хозяйствования, темпы и направления экономического роста, предотвращать криминализацию хозяйственной деятельности внутри страны, сдерживать расслоение общества, пресекать стремление развитых стран, крупных иностранных корпораций использовать складывающуюся в Республике ситуацию в своих экономических и политических целях и во вред жителям ДНР, способствовать утверждению цивилизованных отношений между деловым миром, обществом и властными структурами. С сильной, дееспособной государственной властью народ Донецкой Народной Республики связывает свои надежды на защиту жизни, здоровья, свободы, достоинства.

Следует подчеркнуть, что важность изучения проблем повышения эффективности управления современными социальными системами не требует особого обоснования, ибо очевидна. Она очевидна хотя бы в силу глубины и остроты того многомерного и многопланового кризиса, который переживает человечество (общество) в начале XXI века. При этом общество (оно же – социальная система) с точки зрения системного подхода – это сверхсложная («большая») система, включающая ряд относительно автономных и одновременно взаимосвязанных и взаимозависимых подсистем. Главными из них выступают экономика, политика, идеология, право, мораль, культура, наука (знание) и, факультативно, религия. К тому же, приходится считаться ещё и с тем, что, «в социальных системах, самых сложных, а потому наиболее трудно

поддающихся анализу системах, постоянно идет борьба за построение лучшего общества. Более того, именно в периоды перехода от одной исторической системы к другой (природу которой мы не можем знать заранее) эта борьба приобретает наибольшее значение. Или, другими словами, только в такие переходные периоды то, что мы называем свободной волей, преодолевает давление существующей системы, стремящейся к восстановлению равновесия». Столь объёмная цитата Иммануэла Валлерстайна приведена с одной целью – подчеркнуть, что мы живём в такое время, когда от наших знаний, воли, решимости, веры, энтузиазма действительно зависит наше будущее. Наше собственное, наших детей и внуков. Выстраивать это будущее предстоит нам всем. И в первую очередь тем, кому адресовано это пособие.

И это вовсе не фигура речи ради красного словца. И уж тем более не заигрывание с читателем. Дело в том, что особую актуальность в современном мире приобретает категория «управляемость» социальными системами. Её можно определить как свойство социальной системы, отражающее её способность гасить и предотвращать конфликты и кризисы, которые могут угрожать стабильности системы и безопасности её участников, а также способность контролировать и рационально направлять главные процессы. Кому как не нам, жителям Донбасса, разрушаемого обстрелами, скорбящего о погибших родных, близких, знакомых, душимого экономической и политической блокадой, понимать важность этой категории? Уровень же управляемости зависит от трёх категорий факторов. Во-первых, от природы, количества и качества субъектов регулирования. При этом ключевым субъектом такого регулирования выступает государство. Во-вторых, от действий по такому регулированию и их совместимости друг с другом. В-третьих, от норм, правил, механизмов, институтов и режимов такого регулирования.

Более того, нельзя не согласиться с тем, что большая часть неконтролируемых или мало контролируемых дестабилизирующих процессов и явлений в современном мире (терроризм, политический, религиозный, этнический радикализм, гражданские войны и т.п.) являются прямым следствием ослабления или отсутствия государственных институтов и деградации государств как таковых. Существует целая группа стран, причём не только в Африке, Азии, на Балканах, но и на постсоветском пространстве, в которых государственное начало слабеет из-за разложения и деградации государственного управления. Ситуация характеризуется массовой коррупцией, неэффективностью и цинизмом бюрократического аппарата, неспособностью правоохранительной системы обеспечивать безопасность и правопорядок, выходом ряда общественных формирований и институтов из под контроля центральных властей, недееспособностью системы здравоохранения и образования, то есть неспособностью государства исполнять свои минимальные функции.

В настоящее время в стране принимаются меры по формированию эффективного механизма государственного управления на всех уровнях. Они включают совершенствование управления; рационализацию структуры органов государственной власти; повышение роли и авторитета судебной власти; развертывание активной борьбы с преступностью; перестройку кадровой

политики с целью отбора лучших специалистов-профессионалов; становление полноправного гражданского общества, уравнивающего и контролирующего власть; реабилитацию традиционных нравственных ценностей многонационального народа Донбасса с учётом гуманистических идеалов современного мира, закреплённых в основополагающих документах Организации Объединённых Наций.

На основе укрепления государственной власти, создания эффективной системы управления Донецкая Народная Республика сможет построить динамично развивающуюся социально ориентированную экономику и остаться великой нацией, вызывающей уважение и восхищение вкладом в развитие человеческой культуры, неоднократно доказанной способностью с честью выходить из самых суровых испытаний.

Знание основ государственного управления является обязательным элементом фундаментального и широкопрофильного образования. Поэтому в структуре учебных дисциплин подготовки руководителей и специалистов в области государственного и муниципального управления система государственного управления занимает первостепенное место.

Разнонаправленность государственного управления определяет междисциплинарный характер этой области научных знаний и практической деятельности. Вопросы теории государства и права, их воздействие на различные стороны жизни общества рассматриваются в государствоведении, политических науках, конституционном (государственном) и административном (служебном) праве, экономической теории, социологии, науке государственного управления и других науках. Поэтому, несомненно, наука «государственное управление» является результатом совместного творчества представителей различных научных дисциплин.

С теоретической точки зрения административно-государственное управление базируется на общих концепциях научного управления и специфических для этой области знаниях (например, теории государственной бюрократии). Оно рассматривает вопросы организации, теорию и методологию (научные подходы, принципы государственного управления, его цели, задачи, функции, протекающие в системе государственного управления процессы, методы управления, с помощью которых решаются задачи государства и его структур различного уровня, обеспечивается достижение целей и задач развития страны), процесс принятия управленческих решений и технологии управления.

Отталкиваясь от такого понимания государственного управления, определены научные дисциплины, которые находят отражение в учебных планах подготовки руководителей и специалистов в области публичного управления.

Изучение основ государственного управления предполагает выделение самостоятельных, но в то же время тесно взаимосвязанных разделов, которые сформировались в самостоятельные курсы: «Теория и методология государственного управления», «Государство как субъект управления общественными процессами», «Организационная структура государственного управления» и «Управленческие процессы и технологии», «Государственная гражданская служба», «Рационализация государственного управления».

Главной целью пособия является обоснование необходимости ускорения социально-экономического развития Донецкой Народной Республики с помощью активизации организаторско-хозяйственной и других функций государственного управления для мобилизации всех социальных - природных, материальных, финансовых, трудовых, технических, технологических, интеллектуальных и других ресурсов для модернизации страны в более короткие сроки, чем это делали другие страны.

В пособии в сжатой форме систематизированы разноплановые знания в области государственного строительства и управления. Внимание слушателей курсов акцентировано на основных характеристиках государства, системе государственных органов, государственной службе как необходимом компоненте современного государственного строительства, формировании и реализации государственной политики, а также рационализации государственного управления.

Авторы пособия сознательно стремились отдать предпочтение чёткости и ясности изложения материала, а не его глубине и широте. Для любого представителя социально-гуманитарного, обществоведческого знания, очевидно, что социальные явления – государство, право, политика, мораль, идеология, культура, национализм, глобализация и т.д. и т.п. – настолько сложны, многоплановы, многовариантны, отличаются таким разнообразием форм выражения, такими тонкими, подчас трудно схватываемыми характеристиками, что их невозможно выразить в жёстких, однозначных терминах и кратких дефинициях (определениях). Поэтому и стремились мы прежде всего к функциональности, практической полезности материалов пособия, возможно даже в ущерб научной глубине и полноте. Для восстановления доверия между государством и обществом, между рядовым гражданином, простым человеком и представителем власти очень важной представляется проблема нахождения общего языка. В плане налаживания взаимодействия властных структур и научного сообщества она преобразуется в проблему поиска и выработки концептов (понятий, категорий, концепций, парадигм), которые были бы понятными и политическим деятелям, и чиновникам, и предпринимателям, и командирам производства, и экономистам, и юристам, и политологам, и социологам, и философам, а главное – и учёным, и практикам. Общий язык, общее понимание – основа государственного строительства и единства. Именно понятия, термины, категории, государственного строительства и публичного управления, о которых ведётся речь в данном пособии, образуют основу того языка, на котором с реальным миром разговаривает мир идеальный, теоретический.

Авторы выражают надежду, что изложенные ими в учебном пособии материалы окажутся полезными и интересными как для государственных служащих и должностных лиц местного самоуправления, так и для всех, кто занимается проблемами развития государственного, политического и правового строительства в нашей республике.

І. ОСНОВНЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ ГОСУДАРСТВА

*Государство существует не для того,
чтобы превращать земную жизнь
в рай, я для того, чтобы помешать ей
окончательно превратиться в ад.*

Н. Бердяев

Основные понятия: государство, социальное регулирование, социальное управление, функции государства, государство как субъект управления общественными процессами, теории происхождения государства, основные признаки государства, государственный аппарат, форма государства

1.1. Государство как общественное явление и субъект управления общественными процессами

Государство есть необходимый способ жизнедеятельности цивилизованного общества. Государство как организация общества - необходимое условие, предпосылка решения общих дел. Потребности и интересы людей часто противоречивы, порой взаимоисключающие и могут создавать социальную напряженность, противоборство. Обращая внимание на эту сторону жизни общества, русский ученый-психолог Владимир Бехтерев в книге «Коллективная рефлексология» (1921 г.) отмечал: «...обществу надлежит содействовать всестороннему развитию личностей, ограничивая себя от распада путем укрепления солидарности между его сочленами. В этом, и только в этом должна быть задача *организованного общества, именуемого государством*». Его младший современник, один из наиболее прозорливых русских мыслителей - Иван Ильин подчеркивал: «Государство, в его духовной сущности, есть не что иное, как родина, оформленная и объединенная публичным правом; или иначе: множество людей, связанных общностью духовной судьбы и сжившихся в единство на почве духовной культуры и правосознании»¹.

Но не стоит забывать, об общечеловеческой природе сущности и назначения государства, учитывая то, что государство - это очень сложное и многомерное социальное образование, весьма сложное явление.

Государство - это не просто организация общества, а высшая форма общности. На протяжении многих столетий население формировалось как народ. По определению Василия Осиповича Ключевского, «народ есть население, не только совместно живущее, но и совместно действующее, имеющее общий язык и общие судьбы».

Народ и создал государство как новую форму общности более высокого уровня - национально-территориальной и политико-правовой организации. Таким образом, **государство предстает как форма, содержанием которой является народ, и через эту форму каждый народ, нация представляет себя в мировом сообществе как единое целое.**

Толковый словарь русского языка С.И. Ожегова и Н.Ю. Шведовой даёт два значения понятия «государство»: «Основная политическая организация общества, осуществляющая его управление, охрану его экономической и социальной структуры» и «Страна, находящаяся под управлением политической организации, осуществляющей охрану её экономической и социальной структуры»².

Государство - явление чрезвычайно многогранное. Причины его возникновения объясняются многими объективными факторами: биологическими, психологическими, экономическими, социальными, религиозными, национальными и другими. Их общее научное осмысление вряд ли возможно в рамках какой-то одной универсальной теории, хотя в истории человеческой мысли такие попытки делались, и довольно успешно начиная с Платона и Аристотеля. Тем не менее, вследствие указанной выше многомерности и многовариантности такого социального явления как государство, не представляется возможным сформулировать единое (единственно верное) научное его определение.

Государство - это такая форма организации общественной жизни, которая не может быть создана разрозненными усилиями отдельных лиц. Общество не может существовать на основе преходящих целей. Его объединяет общая, объективная цель, без которой оно не может ни возникнуть, ни развиваться. Такой целью является объединение людей под единой властью, координирующей разнообразные интересы членов общества. Выделившись из общества, государство становится его основной властвующей политической организацией. Государственная власть - это главная объединяющая, организующая и принуждающая сила в обществе. Своим действием она охватывает всех лиц, проживающих на территории определенного государства.

Наряду с государством в обществе возникают и функционируют другие организации, которые объединяют людей по их разнообразным интересам: политическим, экономическим, духовным, профессиональным. Это политические партии, профсоюзы, творческие объединения, молодежные, женские и религиозные организации, органы общественной самодеятельности, социальной помощи, производственные кооперативы и ассоциации, акционерные общества, частные учреждения и организации. Все они в той или иной мере участвуют в политической жизни страны и, таким образом, органически вплетаются в ткань политической системы общества.

Особое место государства в системе общественных образований обусловлено следующими факторами. Во-первых, государство - это единственная полновластная организация в масштабе всей страны. Во-вторых, государство определяет основные направления развития общества в интересах всех и каждого. В-третьих, государство является официальным лицом (представителем) внутри страны и на международной арене. Негосударственным организациям такие свойства и функции не присущи. Они решают локальные по своему содержанию и объему задачи в строго определенной сфере общественной жизни.

Государство - продукт общественного развития. Возникнув на определенной ступени зрелости человеческого общества вследствие экономических, социальных, нравственных, психологических и других

закономерностей, государство становится его основной управляющей системой. Государственно-организованное общество приобрело новые (уникальные) возможности для своего существования: развития производительных сил, социальных отношений, нравственных устоев, культуры, науки, международных связей.

Государство - исторически развивающееся явление. С поступательным развитием общества изменяется и государство, его цели и задачи, управляющие структуры и функции. В соответствии с этим изменяются и взгляды на понятие государства, его роль и предназначение в общественной жизни. В различные исторические периоды научная мысль пыталась дать свое определение государства, используя в основном те объективные факторы, которые имели место в данный период и отражали особенности того или иного конкретного государства.

Например, в античном мире государство охватывало собою все без исключения стороны общественной жизни, поэтому в нем человек полностью поглощался гражданином государства. Аристотель определял государство как соединение многих родов и деревень ради лучшей, совершенной жизни. У древних греков государство считалось сосредоточением всех умственных и нравственных интересов граждан. В Риме эта задача существенно сужалась. Цицерон видел в государстве уже не олицетворение высшего совершенства человеческой жизни, а союз людей, объединенных общими началами права и общей пользы.

Немецкий юрист Роберт Мольте в 1872 году писал, что «государство есть постоянный, единый организм таких установлений, которые, будучи руководимы общею волею, поддерживаемы и приводимы в действие общею силою, имеют задачей содействие достижению дозволенных целей определенного на данной территории народа, а именно, начиная от отдельной личности и кончая обществом, до тех пор, пока эти цели не будут удовлетворены собственными силами личности и пока они составляют предмет общей необходимости». Роберт Мольте (1799-1875) был крупным немецким теоретиком, который ввел понятие «правовое государство» (Rechtsstaat). Он развивал «науку полиции» - учение о государстве, покровительствующем гражданину или подданному, защищающем и опекающем последнего. Ряд положений его трудов оказал влияние на становление германского полицеизма – теории государственной практики, в которой обеспечивалось внимание к конституционным основам монархии, специальным правам населения (социальному страхованию, социальному обеспечению). Идеи Моля были восприняты канцлером Отто фон Бисмарком, рядом немецких, а также российских юристов.

Русский юрист Николай Коркунов определял государство как «общественный союз, представляющий собою самостоятельное, признанное принудительное властвование над свободными людьми». Евгений Трубецкой считал, что «государство есть союз людей, властвующий самостоятельно и исключительно в пределах определенной территории».

Людвиг Гумплович Людвиг (1838-1909) польско-австрийский социолог и правовед, преподаватель в университетах Кракова и Граца определял

государство как «естественно возникшую организацию властвования, предназначенную для охраны определенного правопорядка».

Марксисты в отличие от либералов в определении государства делали акцент на его классовом характере. «Государство, - писал Ленин, - есть машина для угнетения одного класса другим, машина, чтобы удержат в повиновении одному классу прочие подчиненные классы». В советское время научные определения государства формулировались в подобном ключе. Например: «Государство - это политическая организация классового общества, выражающая в концентрированной форме интересы и волю господствующих классов, материальным носителем политической власти которых выступает публичная власть»³.

Современные западноевропейские школы представляют государство как сложнейшую многофункциональную систему, отличающуюся высокой концентрацией власти, способностью рационального решения проблем, стоящих перед обществом и в интересах общества. Именно государство обеспечивает единство и одновременно многогранность социума, оно является координирующим и управляющим центром, центром политической власти. Валентин Николаевич Хропанюк в учебном пособии «Теория государства и права» подчёркивает, что «государственная власть - это особый вид управления, характеризующийся тем, что обладает наряду с колоссальными организаторскими возможностями еще и правом применения насильственного принуждения для исполнения государственных велений»⁴.

«Государство - продукт общественного развития. Возникнув на определенной ступени зрелости человеческого общества вследствие экономических, социальных, нравственных, психологических и других закономерностей, государство становится его основной управляющей системой. Государственно-организованное общество приобрело новые (уникальные) возможности для своего существования: развития производительных сил, социальных отношений, нравственных устоев, культуры, науки, международных связей. Государство - исторически развивающееся явление»⁵.

В западной традиции в течение последних десятилетий XX в. сосуществовали различные концепции государства. Среди них: а) государство благосостояния, предоставляющее обществу широкий спектр услуг; при этом приоритет отдается государственному производству услуг и государственному регулированию процессов решения общественных проблем; б) малозатратное государство, исходящее из примата решения общественных проблем частным сектором; при этом роль государства ограничена выполнением своих основных задач; в) государство - партнер по переговорам, выполняющее роль посредника и партнера по диалогу с бизнесом и обществом.

Попыткой синтеза перечисленных западных подходов стала концепция «активизирующего государства», которая по-новому определяет отношения между государством и гражданами (переход от опеки к партнерским отношениям): задачи государства определяются в ходе общественной дискуссии; между обществом и государством развивается сотрудничество и разделяется ответственность. Государство инициирует процессы решения общественных проблем и выступает в роли посредника; устанавливает рамки

ответственности граждан в этих рамках. Таким образом, важнейшими функциями государства становятся инициирование, активизация и стимулирование.

В начале XXI века, по крайней мере, со второй половины 2008 г. мир вступил в новую полосу развития. Глобальный финансовый кризис и военный конфликт России с Грузией подвели черту под эпохой после холодной войны, связанной с политическим, экономическим и военным господством Соединенных Штатов. Система, в которой стабильность, мир и развитие в основном обеспечивались из единого центра, прекратила существование. Направление и результаты нового переходного периода пока неясны, в связи с чем аналитики продолжают пользоваться в определении характера нового мира приставкой «пост», нередко именуя его постамериканским или постзападным. Вместе с тем он не стал и многополярным, поскольку не возникло ни новой военно-политической коалиции, ни многостороннего, институционально оформленного механизма принятия жизнеспособных решений.

Тенденции роста нестабильности делают большинство государств крайне уязвимыми перед лицом новых вызовов, подвергая их соблазну «простых» решений, связанных с замыканием вовнутрь и централизацией власти. Однако автаркия и национализм, как показал межвоенный опыт первой половины XX столетия, не защищают от дестабилизации. Новые решения требуются не только в международных отношениях, но и в выстраивании ответственного административного механизма внутри страны. Возрастает необходимость заново установить параметры и задачи эффективного государства. Способными к развитию окажутся лишь те, кто сможет правильно определить собственные возможности, соответствующие национальному опыту и положению в мировой системе. Остальные, как уже показал опыт «цветных» революций, будут распадаться или балансировать на грани распада и слабости.⁶

Однако проблема эффективности государства в современном мире требует отдельного рассмотрения и будет изложена ниже.

Государство – важнейшее политико-правовое явление, играющее определяющую роль в жизнедеятельности людей. Именно с ним связано становление и развитие человеческой цивилизации. Не забывая, конечно, о том что основой развития цивилизации было, есть и будет человеческое творчество. Однако именно государственная организация создаёт необходимые условия для такого творчества. Сущность общественной роли государства состоит в том, что, отражая, хотя бы формально, общую волю всех граждан, оно оказывает целеполагающее, организующее, регулирующее влияние на все общество. Поэтому можно назвать два ключевых аспекта, которые определяют степень реализации государством своих общественных функций.

Один – показатель того, насколько государство воплощает в себе общие потребности, интересы, цели и волю граждан, второй – того, как оно практически управляет общественными процессами, регулирует их, обеспечивает развитие общества.

Сначала остановимся на втором аспекте. В современной общественной науке обоснован взгляд на общество как на целостный социальный организм. Общество (оно же – социальная система) с точки зрения системного подхода – это сверхсложная («большая») система, включающая ряд относительно

автономных и одновременно взаимосвязанных и взаимозависимых подсистем, ключевыми из которых выступают экономика, политика, идеология, право, мораль, культура, наука (знание) и, факультативно, религия⁷. Отсюда следует, что необходимым и очень важным качеством общества является организованность, упорядоченность образующих социальную жизнь общественных отношений, а значит, и объективная необходимость их социального регулирования. Регулировать (в социальной жизни) - значит определять поведение людей и их коллективов, давать ему направление функционирования и развития, вводить его в определенные рамки, целеустремленно его упорядочивать. Сопряженным и перекрещивающимся с понятием «социальное регулирование» является понятие «социальное управление». Последнее характеризует, в принципе, то же самое явление и так же непосредственно вытекает из особенностей общества как системы, из необходимости его организованности, упорядоченности. Однако социальное управление относится к тому аспекту общества как системы, который состоит в активной организующей деятельности определенных управляющих органов (в том числе в деятельности органов государства, политических партий). Нередко указанные категории понимаются как совпадающие, но все же регулирование - явление более широкое и более органичное для общества, чем управление. Государство (публичная власть) занимается и тем и другим. Так как значительная часть пособия посвящена вопросам государственного управления, то на вопросах социального регулирования или хотя бы на его закономерностях следует остановиться более детально.

Существование и развитие социального регулирования (как индивидуального, так и нормативного), его место и функции в общественной жизни характеризуются рядом закономерностей.

Во-первых, каждое исторически конкретное общество объективно требует строго определенной меры социального регулирования, иначе неизбежны отрицательные последствия для социальной системы - ее неорганизованность или, наоборот, ее излишняя регламентация («заорганизованность»). (Конкретно-исторические примеры обдумайте и приведите самостоятельно.) Эта мера, выражающая объем и интенсивность социального регулирования, зависит от требований существующей общественной системы, от этапа развития общества, уровня его организованности. Такая мера тем значительней, чем сложнее общественные отношения, чем больше необходимость их согласованного и скоординированного развития.

Во-вторых, в процессе развития регулирования в обществе все более возрастает удельный вес социального. Не порывая с психофизиологическими факторами человеческого поведения и поначалу сливаясь с ними, регулирование, тем не менее, все более освобождается от стихийно-естественных природных элементов и сторон, все более связывается с потребностью выражения и обеспечения объективных социальных интересов в поведении людей, а в условиях цивилизации (государственности) во все большей степени - свободы человека, автономной личности. В связи с этим в регулировании наряду с повышением конкретности и определенности

возрастает нормативность и соответственно абстрактность, всеобщность - то, что так или иначе относится к общественному сознанию.

В-третьих, закономерной тенденцией развития социального регулирования является формирование относительно обособленных регулятивных средств и механизмов. При этом определяющая роль власти, собственности, идей (идеологии) на всех этапах развития общества остается решающим фактором социального регулирования и неизменно присутствует во всех его проявлениях и разновидностях. В то же время неуклонно возрастают удельный вес и значение социального управления и отсюда - тех разновидностей регулирования, которые воплощаются в целенаправленной деятельности людей, их коллективов, общественных образований, государства. А подобного рода целенаправленная деятельность (точнее, необходимость обеспечения, оснащения ее нужным инструментарием, придания ей качества стабильности и т.д.) и вызывает к жизни особые, внешне обособленные регулятивные средства и механизмы, которые, выражаясь прежде всего в социальных нормах, относятся к такому исходному элементу общества, как культура. Эти процессы получают еще большее развитие в связи с тем, что на определенном этапе значение самостоятельной и мощной силы приобретают власть и идеология, а также в связи с необходимостью обеспечить глобальный процесс развития свободы в обществе, охраны и защиты автономной личности. В то же время нужно видеть, что указанные процессы противоречивы: на известной ступени обособленные регулятивные средства и механизмы, все более отчуждаясь от человека, могут стать самостоятельным и даже противостоящим людям фактором. Здесь обнаруживается еще одна зависимость: объем и интенсивность внешне обособленных регуляторов обратно пропорциональны степени развития в обществе начал саморегулирования⁸.

Выстраивая собственную государственность очень важным представляется обеспечить указанный баланс между социальным регулированием и развитием в нашем обществе начал саморегулирования.

При этом следует учитывать, что по мере развития социальной жизни происходит изменение качества регулирования, усложнение, утончение и совершенствование регулятивных средств и механизмов, их нарастающая дифференциация и интеграция; создается в единстве со всей системой регулятивных факторов своего рода инфраструктура регулятивных механизмов - процесс, который является как бы ответом социального регулирования на потребности общественной системы, общественного развития, на нужды социального прогресса. В том числе на необходимость в условиях цивилизации выражения и обеспечения социальной свободы, утверждения и защиты автономной личности как предпосылки для реализации её творческих способностей. В конце концов, отдельные изобретения, открытия, идеи, стихотворения, мелодии и иные акты творчества рождаются в одной отдельно взятой голове, в индивидуальном сознании и только затем (в случае признания полезности этого акта творчества обществом или его частью) становятся обязательными для усвоения. Как отмечал Александр Панарин, современное общество отличается от традиционного двумя главными признаками: наличием промышленной индустрии, направленной на

преобразование природы и индустрии социальной, направленной на активное преобразование общественных отношений⁹. Условия и для первого, и для второго преобразования обеспечивает в первую очередь государство, государственная организация.

Изменение качества социального регулирования, в свою очередь, выражается в ряде направлений, сторон и характеристик развития и функционирования его инфраструктуры. Инфраструктура - это не просто структура социального регулирования в обществе, не просто его подразделенность на виды, звенья, а сложившееся объективно обусловленное построение этой структуры. Инфраструктура социального регулирования предстает главным образом в виде организационного базиса, или скелета, - особого построения устойчивых нормативно-организационных форм, от которых непосредственно зависит и развитие, и само функционирование регулирования в обществе. Чем основательнее базис, чем прочнее скелет – тем устойчивее и здоровее государственный организм, тем весомее и значимее результаты развития, тем успешнее и устойчивее общество и государство.

Теперь вернёмся к первому аспекту. Государство как универсальная организация общества решает общественно значимые дела, управляя многообразными сферами жизни общества в интересах всех граждан. В этом смысле государство располагает такими возможностями и олицетворяет такие полномочия, которые могут быть использованы только во имя общего блага, в интересах всего общества.

Государство является институтом, по своей сущности призванным обеспечивать соблюдение общих интересов. Платон в свое время дал следующее определение политики: «Политика - это искусство жить вместе», подчеркнув важную интегрирующую функцию государства, государственной политики, которая объединяет общество с неоднородными политическими и экономическими интересами, направляя его на реализацию общезначимых целей.

Государство одновременно выступает как социально-политический арбитр в обществе. В этом одна из специфических черт данной организации.

Роль государства как арбитра связана с асимметричной структурой общества, различные группы которого и отдельные личности имеют собственные несовпадающие интересы. Отсюда возникает необходимость личностей и групп в арбитра, который устанавливал бы общие правила распределения общественных ценностей: богатства, здравоохранения, образования, социального обеспечения и т.п., наблюдал бы с правом вмешательства в это распределение, корректировал бы его с учетом социальной справедливости и стабильности в интересах всего общества. Особенность социально-политического арбитража государства состоит в том, что оно осуществляется в качестве контроля от имени всего общества, в интересах самого общества. В этом смысле государство является социально нейтральным институтом, противостоит любому влиянию и нейтрализует попытки оказывать на него воздействие. Осуществляя социально-политический арбитраж, государство предоставляет определенные гарантии одним (пособия, пенсии, социальные льготы) и устанавливает ограничения для других (например, максимальные размеры землевладений, которые установлены в Японии, Египте

и др.). Государство является арбитром в разрешении споров (национальных, классовых, религиозных и др.), ищет формы компромиссов, которые сохраняли бы основы социальной системы.

Арбитражный вектор подвижен и зависит от конкретной ситуации. Наконец, государство для реализации своих общественных функций осуществляет легитимное право на применение насилия. Оно выражается в применении уголовного наказания, наложении административных, имущественных и других санкций. В экстраординарных случаях острой борьбы противоборствующих сил арбитраж государства принимает специфические формы: вводится чрезвычайное положение, запрещаются деятельность определенных партий и объединений, митинги, демонстрации, если они дестабилизируют обстановку в стране, иные подобные меры. Легализованное насилие выражается от имени всего общества и применяется к тем лицам и организациям, которые нарушают установленные законодательством правила поведения.

Общественная роль, которую играет государство в управлении делами общества, решая основные вопросы общественного развития, реализуется через функции государства, направленные в конечном счете на удовлетворение разнообразных интересов как отдельных личностей, элит, социальных групп, так и всего общества в целом.

Функции государства - это основные направления его деятельности, выражающие сущность и назначение государственного управления общественными делами.

В научной литературе присутствуют различные варианты определения функций государства. Например, еще полвека назад в рамках советской государственно-политической и юридической науки получило широкое распространение представление о функциях государства как о предметно-политической характеристике содержания его деятельности¹⁰. Не всеми авторами такое представление о функциях тогда разделялось, но, тем не менее, в модернизированном виде оно в значительной мере сохранилось и по сей день. В подтверждение сказанного достаточно раскрыть практически любой учебник по теории государства и права. Одно из наиболее распространенных определений функций государства дал В.Н. Хропанюк: «Функции государства - это основные направления его деятельности, в которых выражается сущность и социальное назначение государственного управления обществом»¹¹. Матузов Н.И. и Малько А.В. еще более лаконично определяют функции государства как основные направления деятельности государства по решению стоящих перед ним задач¹². Столь же лаконичен донецкий учёный-юрист В.И. Коростей: «функции государства означают основные направления его деятельности по обеспечению поставленных целей и задач»¹³.

Исходя из вышесказанного, функции государства можно определить как основные направления его деятельности по управлению обществом, решению стоящих перед государством задач, достижению его целей, в которых находит свое выражение его сущность и социальное назначение.

Функции государства выражают социальную природу государства и конкретизируют ее суть. Все основные функции государства можно классифицировать по таким критериям:

- в зависимости от деления власти - законодательные, исполнительно-распорядительные, судебные и контрольно-наблюдательные. Все они обеспечивают функции управления обществом и государством;
- в зависимости от их роли в обществе - основные и второстепенные;
- в зависимости от сферы влияния и осуществления - внутренние и внешние;
- в зависимости от формы общественной жизни - экономические, политические, социальные, гуманитарные, экологические, идеологические;
- в зависимости от срока выполнения - постоянные и временные.

Функции государства в любом случае устанавливаются в зависимости от основных задач, стоящих перед государством на том или ином этапе развития, и представляют собой средство реализации этих задач. Содержание же задач определяется внутренними и внешними факторами. В зависимости от того, какие задачи, стоят перед государством по управлению во внутренней жизни или на международной арене, различают внутренние и внешние функции государства. Или как формулировали ещё древние греки, двумя важнейшими задачами любого государства является обеспечение внутреннего блага и внешней безопасности.

Внутренние функции государства - это основные направления деятельности государства по управлению внутренней жизнью общества:

экономическая - выработка и координация государством экономической политики, т.е. стратегии и тактики экономического развития страны в оптимальном режиме; регулирование отношений между гражданами и их организациями в экономической жизни общества;

политическая - регулирование отношений между гражданами, социальными группами, классами нациями в связи с реализацией их политических интересов, гармонизацией интересов различных групп общества;

социальная - выработка социальной политики государства, обеспечение нормальных условий жизни для всех членов общества, регулирование отношений между гражданами, социальными группами по поводу их места в обществе;

правовая - осуществление правотворчества (деятельность по подготовке, принятию и изданию правовых актов, содержащих нормы права), правоприменения (деятельность по реализации правовых норм путем принятия правоприменительных актов, повседневной работы по выполнению законов и по разрешению разнообразных вопросов управленческого характера), правоохранения (деятельность по защите прав и свобод человека и гражданина, по предупреждению правонарушений и привлечению к юридической ответственности правонарушителей и т.п.);

экологическая - в последнее время выдвигается в разряд основных функций государства - регулирование деятельности людей в области использования окружающей среды.

Значение вопроса о функциях государства определяется тем, что посредством их реализации решаются наиболее важные социальные, политические, экономические задачи; через функции государства осуществляется его целенаправленное воздействие на общественные отношения; в функциях государства проявляются его сущность и социальное назначение. Экономическая же функция государства представляется тем более значимой, интересной и важной, чем неотвратимее и отчётливее происходит осознание очевидного факта ограниченности природных ресурсов необходимых для обеспечения экономических потребностей людей и потребности развития производства в целом, углубления глобальных проблем, затрагивающих интересы человечества в целом и каждого отдельного человека. К тому же мировой опыт, опыт как развитых, так и развивающихся, зарубежных стран свидетельствует о том, что успешное развитие экономики во многом зависит от правильного определения места и роли государства в управлении экономическими процессами, а также от совершенства механизма государственно-правового регулирования экономических отношений.

Роль государства, возможности которого определяются наличием соответствующих рычагов власти, проявляется в создании необходимых условий для общественного производства, а именно в создании необходимых пропорций между отраслями экономики, выделении приоритетных направлений развития экономики, осуществлении эффективной налоговой, инвестиционной, инновационной и другой экономической политики, совершенствовании финансовых механизмов функционирования экономики и т.д.

Так, в современном мире экономическая функция выражается в выработке и координации государством стратегических направлений развития экономики страны в наиболее оптимальном режиме. Экономическая функция государства определяется как характеристика роли и места государства в регулировании экономических отношений, выражающаяся в выработке и координации государством развития экономики страны в наиболее оптимальном режиме. Она в основном заключается в регулятивных, стимулирующих, охранительных, консультационных действиях, а также в создании распределительных или запретительных механизмов.

Современное регулирование экономических отношений вызывает потребность в особом государственно-юридическом механизме, оптимально сочетающем публично-правовой и частно-правовой аспекты, базирующийся на специальном правовом режиме, который обеспечивает гарантии прав и законных интересов субъектов. Изучение государственно-правового регулирования экономических отношений показывает, что в современных условиях экономическая функция государства складывается как самостоятельный элемент воздействия, характеризующийся особенностями предмета и метода правового регулирования, а также специальным субъектным составом и специальным правовым режимом.

Становление и развитие мирохозяйственной рыночной системы в последние полтора столетия со всей очевидностью продемонстрировало не только преимущества, но и недостатки рыночной экономики. Провалы рынка помогает скорректировать государство. В свою очередь частный сектор и

общество помогают скорректировать провалы политики, то есть, государственной политики. Корректировка провалов рынка в основном ведётся правительствами по четырём направлениям. Во-первых, директивно-контрольными методами, прежде всего через стандарты, запреты, разрешения, лицензирование и квотирование. Сюда же можно добавить экономические санкции. Во-вторых, посылая сигналы для рынка (налоги, сборы, плата за пользование, системы рефинансирования депозитов, трансферты, субсидии и т.п.). В-третьих, через создание рынков (права собственности, торгуемые лицензии, концессии, системы международной компенсации). В-четвёртых, через разноплановое вовлечение общественности, обеспечение её участия, предоставление информации и т.д.

В современном мире конца XX - начала XXI века исторически сложились три основные модели взаимодействия государства и рынка (или три основные модели условий развития бизнеса по Т. Фрею и А. Шляйферу): «невидимая рука», «помогающая рука», «грабьящая рука»¹⁴.

Механизм «невидимой руки» ещё в начале XIX века Адамом Смитом в «Богатстве народов». Его суть заключается в том, что существует саморегулируемый рынок, охраняемый государством. Правительство, создав институциональные предпосылки для его развития, находится в тени. Оно не стоит над законом. Контракты защищаются судами. Государственное регулирование развито минимально. Коррупция слаба, так как устранены наиболее существенные причины для её развития. Такая модель присуща большинству стран Западной Европы.

В условиях догоняющего развития в ряде стран Восточной и Юго-Восточной Азии (прежде всего КНР, Южная Корея, Сингапур) сформировалась модель «помогающей руки». В такой модели правительство использует свою власть для помощи бизнесу, создавая институциональные и экономические предпосылки для его быстрого развития. Правительство стоит над законом, используя власть для помощи бизнесу. Контракты защищаются государственными чиновниками. Отдельные отрасли объявляются приоритетными, правительство активно стимулирует их развитие, что создаёт предпосылки для развития лоббирования и организованной коррупции. Впрочем, при наличии политической воли и трезвого государственного подхода последняя вполне преодолима, о чём убедительно свидетельствует пример Сингапура.

В большинстве постсоветских республик (в том числе в Украине), возникла своеобразная модель «грабющей руки». Многочисленные полусамостоятельные государственные институты осуществляют грабительское регулирование. Правовая система фактически не работает. Правительство стоит над законом, чиновники используют власть для получения политической ренты. Создаются предпосылки для расцвета коррупции, при этом последняя носит преимущественно дезорганизованный характер. Контракты защищаются мафией (в том числе, как ни странно, нередко судебной)¹⁵.

Очевидно, что эти модели идеальны, однако они отражают объективную реальность и относительно верно показывают основные направления трансформации экономической функции государства в современном мире. О

многим заставляет задуматься и тот факт, что наиболее стремительные темпы развития, причём особенно трудного, сложного, проблемного – догоняющего развития – демонстрируют именно государства, избравшие модель «помогающей руки». Немецкий учёный Ульрих Бек обращает внимание на ряд небезопасных последствий эффективности авторитарных режимов, например, Китая, которые черпают свою легитимность из экономического роста при одновременном удушении основных демократических прав и свобод¹⁶. Тезис, возможно, и небесспорный, например, в части утверждения об удушении прав и свобод, так как уж больно неоднозначной является трактовка понятия демократии. Дабы не вдаваться в дискуссию по поводу определения понятия демократии и её критериев, просто напомним ироничное замечание А.С. Караганова. Комментируя тот факт, что в 2005-2008 годах Россию «окончательно вычеркнули из списка демократических держав», он просто отметил: «Это было бы совсем грустно, если бы в списке демократий не значились и гораздо более отсталые в политическом отношении государства с репрессивными режимами, правда, отличающиеся готовностью следовать в фарватере США и Запада»¹⁷.

На трансформацию экономической функции государства в современном мире несомненное воздействие оказывает и сам факт очевидного торжества «рыночной экономики» во всём мире, её окончательной (по крайней мере, на данный период исторического времени) глобализации. Островки убогого натурального хозяйства и нерыночных автаркий вроде Северной Кореи являются лишь исключениями, подтверждающими правило. Этот факт существенно обостряет проблему конкурентоспособности государств. В рыночной экономике лишь конкурентоспособность обеспечивает экономический успех и экономическое благополучие. Или, конечно же, монополия. Впрочем, очевидно, что монополия может обеспечивать успех только избранным, только самым сильным и способным защитить свою избранность как экономически, так и внеэкономическим принуждением. Поэтому авторы считают необходимым уточнить и дополнить общепринятое определение экономической функции государства. Экономическая функция государства в современном мире выражается в выработке и координации стратегических направлений развития экономики страны в наиболее оптимальном режиме, позволяющем обеспечить конкурентоспособность государства в условиях глобализации. То есть, рассматривать её как внутреннюю функцию, но с обязательной поправкой на внешние факторы.

При этом необходимо учесть ещё одно важное обстоятельство, касающееся трансформации экономической функции государства в современном мире. Как справедливо замечает Оксана Гаман-Голутвина, для современной науки и политической практики нередко присуще упрощённое понимание роли государства в современном мире: «Последнее нередко интерпретируется как совокупность учреждений и организаций или как репрессивный аппарат... Между тем минималистская интерпретация государства заметно упрощает практику государственного управления развитых стран. Современные представления о государстве (и современная политико-административная практика) исходят из разнообразия полномочий и функций государства. Ключевым в нашем контексте является разделение

функций государства на традиционные и современные. К числу первых эксперты относят обеспечение внутренней и внешней безопасности, административное и общее политическое управление. К категории вторых – политику государства в таких сферах, как образование, здравоохранение, социальное обеспечение, фундаментальная наука. Особенностью эволюции государственных институтов на рубеже XX-XXI веков стало перераспределение традиционных и новых функций в пользу последних. Оно было обусловлено отнюдь не гуманитарными соображениями, а главным образом мотивами экономической целесообразности»¹⁸.

Современный экономический рост отличает приоритетная роль интеллектуализации производства, внедрения инноваций. Уровень экономического развития в современном мире во многом определяет интенсивность научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ (НИОКР), а интеллектуализация труда потенциально становится главным фактором глобальной конкуренции. Имеются достоверные статистические данные¹⁹, подтверждающие тезис о том, что чем более развитой является страна, тем более сильным является государство и тем больше оно вкладывает средств в развитие человека и социально-гуманитарной сферы. То есть, в современном мире наблюдается очевидная тенденция всё более тесного переплетения экономической функции государства с гуманитарной и социальной.

С внутренними функциями государства неразрывно связаны внешние и значение их постоянно возрастает в последние десятилетия.

Внешние функции государства - это основные направления деятельности государства на международной арене:

оборонная - защита государства от внешних угроз и военной агрессии;

дипломатическая - поддержание приемлемых отношений с другими государствами, субъектами международного права, представительство страны на международной арене;

внешнеэкономическая - развитие взаимовыгодного экономического сотрудничества с государствами и группами государств на международной арене, участие в международном разделении труда, обмене новейшими технологиями, координации товарооборота, развитии кредитно-денежных связей и т.п.;

внешнеполитическая - это поддержание мирового правопорядка, функция, связанная с поддержанием общих норм международного права с целью исключения глобальных конфликтов;

культурно-информационная - взаимный информационный обмен и культурное сотрудничество между государствами;

глобального сотрудничества - сотрудничество в решении глобальных проблем современности (экологических, энергетических, культурных, продовольственных, в сфере здравоохранения, демографических и т.п.).

Многие функции государства независимы от его правовой формы, например защита от внешних угроз. Для других функций государства основой выступают его социальная сущность и целевые ориентиры.

В целом государство выполняет разнообразные функции по поддержанию жизнедеятельности общества. И все они в той или иной степени связаны с

регулированием и управлением, реализуются через систему и аппарат управления.

Таким образом, *государство выступает субъектом управления общественными процессами, а государственное управление* - это практическое, организующее и регулирующее воздействие государства (через систему своих структур) на общественную и частную жизнедеятельность людей в целях ее упорядочения, сохранения или преобразования, опирающееся на его властную силу.

В общем смысле функция государственного управления фактически включает все функции государства, поэтому с точки зрения менеджмента (или точнее публичного администрирования) можно сказать, что функции государства - это совокупность функций управления. Основными управленческими функциями государства являются руководство, координация, организация, контроль, принятие решений с целью сохранения и развития социума, упорядочения его структуры и деятельности, обеспечения безопасности граждан, создания оптимальных условий для их всесторонней жизнедеятельности.

Специфику государственного управления обуславливают характер и объем охватываемых этим управлением общественных явлений. В политическом аспекте смысл государственного воздействия - решение общих дел, мобилизация общества на достижение общезначимых целей, удовлетворение потребностей общества в целом, а не только отдельных граждан и социальных групп.

Отличительная особенность использования средств и методов государственного воздействия - возможность легитимного принуждения с помощью сил правоохранительных государственных органов.

Государство, будучи сложным (по элементному составу и связям) и многогранным (по функциям) общественным явлением, придает государственному управлению также свойство системности. Без этого свойства государственное управление не может состояться. В нем задействовано множество государственных органов и других структур, большое число должностных лиц и иных служащих, миллионы людей. Государственное управление состоит из массы управленческих решений и действий. Только системность государственного управления может придать ему необходимую согласованность, координацию, субординацию, целеустремленность, рациональность, эффективность. Не забывая, естественно о том, что всем человеческим историческим опытом, в том числе и особенно опытом XX века подтверждается тот факт, что ни учреждения, ни правовые институты, ни материальные ресурсы не являются действенными, если они не сбрызнуты живой водой человеческой веры и энтузиазма²⁰

То есть, при всей важности системности в государственном управлении, при всей важности стремления к её совершенствованию, никогда нельзя забывать о том элементарном обстоятельстве, что субъектом управления всегда является человек, люди, наделённые разумом, сознанием, волей, чувствами, страстями.

1.2. Теории происхождения государства

В современной литературе существуют многообразные концепции первичного возникновения государства: теологическая, патриархальная, договорная, психологическая, теория насилия, органическая, материалистическое (классовая) и целый ряд других.

Теологическая теория была одной из первых теорий происхождения государства и права и объясняла их возникновение божественной волей. Ее представителями были религиозные деятели Древнего Востока, средневековой Европы (Фома Аквинский XIII в.), идеология Ислама и современной католической церкви (Же Маритен). Теологическая теория не раскрывает конкретных путей способов реализации этой божественной воли (а она может заключаться в любую другую концепцию). В то же время теория отстаивает идеи нерушимости, вечности государства, необходимости общего подчинения государственной воле как власти от Бога, но вместе с тем и зависимости самого государства от божественной воли, которая оказывается через церковь и другие религиозные организации.

Патриархальная теория также как и теологическая теория возникла в глубокой древности, в частности в Древней Греции. Ее основателем был Аристотель (384-322 гг. до н.э.), однако подобные идеи выражались и в сравнительно недавние времена (Фильмер, Михайловский и другие). Содержание этой теории заключается в том, что государство возникает из семьи, которая разрастается из поколения в поколение. Глава этой семьи становится главой государства - монархом. Его власть, таким способом - это продолжение власти отца, монарх же является отцом всех своих подданных. Из патриархальной теории естественно выплывает вывод о необходимости всех людей подчиняться государственной власти. Договорная теория была сформулирована в работах раннебуржуазных мыслителей Гуго Гроция, Томаса Гоббса, Джона Локка, Бенедикта (Баруха) Спинозы, Жан-Жака Руссо, Александра Радищева и других европейских мыслителей в XVI-XVIII ст.

По этой теории, до появления государства, люди находились в «естественном состоянии», что понималось разными авторами по-разному (не ограничена личная воля, война всех против всех, общее благоденствие – «золотой век» и т.п.). Джон Локк (1632-1704) исходил из того, что всякое мирное образование государств имело в своей основе согласие народа. Обсуждая в известной работе «Два трактата о правлении» тезисы по поводу того, что «с государствами происходит то же, что и с отдельными людьми: они обычно не имеют никакого представления о своем рождении и детстве», Локк, вместе с тем, обстоятельно развивал идеи относительно того, что «объединение в единственное политическое общество» может и должно происходить не иначе, как с помощью «одного лишь согласия». А это, по мнению автора, и есть «тот договор, который существует или должен существовать между правителями, которые представляют государство».

Представителями **психологической теории**, которая возникла в XIX ст. были Габриэль Тард, Леонид Петражицкий и другие учёные. Они объясняли появление государства и права проявлением свойств человеческой психики: потребностью подчиняться, наследственностью, сознанием зависимости от

элиты первобытного общества, осознанием справедливости определенных вариантов действия и отношений и др.

На первый взгляд эта теория грешит излишним биологизмом, затушёвывает человеческую социальность, нашу социокультурную сущность. Однако, видимо, неслучайно эта теория переживает в последние десятилетия своеобразный ренессанс (возрождение). Причём, как в знании политологическом, так и в экономическом, и в управленческом.

Кстати, рождение нового аналитического направления, за которым закрепилось название поведенческой (бихевиористской) экономики (behavioral economics), по праву считается одним из наиболее интересных и примечательных событий в развитии экономической науки последних десятилетий. Его утверждение в качестве самостоятельной субдисциплины, сформировавшейся на стыке экономических и психологических исследований, произошло относительно недавно – в 70-х годах прошлого века. С самого начала поведенческая экономика представляла как прямой вызов стандартной (неоклассической) экономической теории. С методологической точки зрения ее главной отличительной чертой стало активное использование экспериментальных методов (преимущественно в лабораторных, но также, хотя и в намного меньшей степени, в полевых условиях). С содержательной точки зрения ее важнейшая посылка состояла в отказе от общепринятой модели рационального выбора – поведенческого фундамента, на котором традиционно строилась и продолжает строиться едва ли не большая часть современного экономического анализа. Многочисленные эксперименты, проводившиеся экономистами-бихевиористами, показали, что реальное поведение людей имеет не слишком много общего с тем, как ведет себя главный протагонист неоклассической теории - гипер-рациональный homo oeconomicus, обладающий строго упорядоченным набором предпочтений, располагающий совершенной информацией и наделенный безграничными счетными способностями. Во многих самых разнообразных ситуациях поведение реальных экономических агентов оказывается в лучшем случае ограничено рациональным, а в худшем – очевидно иррациональным.

Идеи и подходы, выработанные в рамках поведенческой теории, достаточно быстро получили академическое признание, проникнув в мейнстрим экономической науки и приведя к радикальной перестройке многих ее разделов. Если не на уровне реальной исследовательской практики, то, по крайней мере, на уровне общих концептуальных представлений их принимают сегодня подавляющее большинство экономистов. О несомненной популярности этих идей говорит даже неполное перечисление тех областей, куда они проникли и где активно используются, – это и теория потребительского выбора, и финансовая теория, и экономика права, и макроэкономика, и теория экономического развития, и теория игр, и теория государственных финансов и многие другие.

Исследователи-бихевиористы не стали замыкаться рамками позитивного анализа, достаточно быстро приступив к выработке нормативных рекомендаций, адресованных государству (но отчасти также и другим крупным «игрокам» - таким как корпорации или политические партии). Нормативная программа, выросшая из идей поведенческой экономики, получила название

«нового патернализма». Она значительно раздвинула границы допустимого государственного вмешательства в экономическую и шире – в частную жизнь людей по сравнению с тем, что была готова санкционировать традиционная неоклассическая экономика благосостояния. В популярной форме эта программа была представлена в ставшей бестселлером книге двух ведущих бихевиористов, Ричарда Талера и Кассы Санштейна, - «Подталкивание: как улучшить решения, касающиеся здоровья, достатка и счастья» (Thaler, Sunstein, 2008). Ключевое понятие книги, вынесенное в ее заголовок, – «подталкивание» (nudge) – практически мгновенно вошло в лексикон экономистов, юристов, психологов и начало использоваться для обозначения как самой поведенческой экономики, так и сформировавшегося на ее основе нормативного подхода к государственному регулированию. Смысл этого манифеста, обращенного к широкой публике, достаточно прост: «мы (новые патерналисты) знаем, как сделать вашу жизнь счастливее».

Идеи поведенческой экономики оказались чрезвычайно притягательными для действующих политиков многих стран, причем из самых разных частей идеологического спектра. Так, их активно использовал в ходе своих избирательных кампаний Б. Обама, а став президентом США он неоднократно ссылаясь затем на них в своих выступлениях. Журнал «Тайм» в 2009 г. назвал группу его ближайших советников «бихевиористской командой мечты», чья цель – «преобразить страну», опираясь на разработки поведенческой экономики. Один из главных пропагандистов политики «наджа», Касс Санштейн, был назначен президентом Обамой руководителем Отдела по вопросам информации и регулирования Управления бюджетного контроля США, где он осуществлял надзор за регуляторной деятельностью всех органов исполнительной власти США федерального уровня. (Через предварительный контроль этого, как его неофициально именуют, «царя по регулированию» должны были пропускаться любые решения, готовящиеся в президентской администрации.)

Устойчивый интерес к идеям бихевиористов питает и премьер-министр Великобритании Дэвид Камерон. В рамках своего Кабинета министров ещё в 2010 г. он создал специальное подразделение – Группу по разработке поведенческой политики, а главного «гуру» поведенческого подхода, Ричарда Талера, пригласил стать неофициальным советником. По мнению Камерона, бихевиористская политика «подталкивания» представляет собой превосходный механизм, «с помощью которого можно убедить граждан выбирать то, что лучше всего и для них и для общества». Таким образом, дистанция между выдвижением бихевиористских нормативных рекомендаций и первыми попытками их практического воплощения оказалась на редкость короткой. В прошлом на то, чтобы новые теоретические идеи экономистов могли завладеть умами политиков и широкой публики, уходило обычно гораздо больше времени.

По теории насилия - государство возникло как результат завоевания одних племен другими, порабощения одного народа другим. По мнению сторонников теории, государство является той силой, которую образуют завоеватели для содержания в повиновении завоеванных народов и укрепления власти победителей. Представителями теории были Людвиг Гумплович, Карл

Каутский, Евгений Дюринг. И это тоже достаточно распространённый в истории сюжет.

Возникновения *органической теории* связывают с успехами природоведения в XIX ст. хотя подобные идеи выражались значительно раньше. Так, некоторые древнегреческие мыслители, в их числе Платон (IV-III ст. до н.э.), сравнивали государство с организмом, а законы государства и правила его существования и развития – с процессами в человеческом организме, в том числе в человеческой психике.

Возникновение *материалистической теории (классовой)* связано не только с именами Карла Маркса и Фридриха Энгельса, но и их предшественников, таких как Льюис Генри Морган. Содержание этой теории заключается в том, что государство возникает как результат естественного развития первобытного общества, в первую очередь экономического, которое не только обеспечивает материальные условия возникновения государства и права, но и определяет социальные изменения общества, которые также являются собой важные причины и условия возникновения государства и права.

В интерпретации Владимира Ленина государство определялось «как продукт развития общества и как продукт непримиримых классовых противоречий» (известная работа Ленина «Государство и революция»).

После крушения советского коммунизма и распада СССР очень модной у нас стала критика марксизма. Зачастую не очень умная и глубокая. Прежде всего, необходимо подчеркнуть, что Маркс - сын Запада эпохи Просвещения. Его труды точно так же, как и труды Платона и Аристотеля, Декарта и Спинозы, Канта и Фихте, Руссо и Гегеля, Шекспира и Гете, Микеланджело и Бетховена, - неотъемлемая часть западной культуры, европейской цивилизации. Подобные достояния не формируются по принципу «свой - чужой», это всегда системная целостность, синтезирующая многовековые, в том числе и разнопорядковые потоки интеллектуальной мысли. В этой связи сформировавшаяся в нашем обществе позиция - «идя на Запад, абстрагироваться от Маркса», представляется, по меньшей мере, нелогичной. Мы были бы нечестны не только перед собой, но и перед историей, если бы попытались отрицать и то, что события после написания «Манифеста Коммунистической партии» (февраль 1848 года) - революция 1848 г. и Парижская коммуна 1871 г., потрясшие основы европейского мироздания, как и вся вторая половина XIX ст., а, по сути, и почти все XX ст., в своей динамике во многом корреспондируют с идеями Маркса. Нам это может нравиться или не нравиться, можно считать эти идеи источником света или тьмы, соглашаться с ними или решительно их отвергать, но с точки зрения сути рассматриваемого вопроса это не имеет абсолютно никакого значения. Правдой является то, что на протяжении минувшего столетия труды Маркса были наиболее читаемыми в мире. Их тиражи во многом опережали тиражи других книг. Не случайно на исходе прошлого столетия в интернет-рейтинге корпорации Би-би-си именно Маркс занял первое место среди великих мыслителей второго тысячелетия - впереди Ньютона и Эйнштейна

Нам представлялось неопровержимой истиной, что мировая революция 1989–1991 гг., положившая конец большевистской модели коммунизма, окончательно отбросила и марксовскую версию развития истории. Но вот вновь

неожиданный поворот - мировой кризис 2008–2009 гг., природа которого остается неосмысленной до настоящего времени, и общественная мысль вновь потянулась к Марксу. Не только в Германии, но и в других странах Запада его «Капитал», как и другие работы, вновь заняли первые строчки в рейтингах наиболее читаемых произведений²¹. А значит и классовая теория происхождения государства заслуживает нового прочтения.

Более того, следует задуматься и над следующей проблемой. Фактически, немногим менее полутора веков назад Карл Маркс в первом томе «Капитала», подводя итог рассуждений об истории и будущем капитализма, сделал одно из самых известных своих предсказаний о его грядущей гибели: «Монополия капитала становится оковами того способа производства, который вырос при ней и под ней. Централизация средств производства и обобществление труда достигают такого пункта, когда они становятся несовместимыми с их капиталистической оболочкой. Она взрывается. Бьет час капиталистической частной собственности. Экспроприаторов экспроприируют». Прошло сто пятьдесят лет, а дискуссии о будущем капитализма продолжаются с разной степенью интенсивности, с каждым новым кризисом приобретая новые краски. Хотя после краха Советского Союза большей части человечества стало казаться, что капитализм победил полностью и окончательно, в последние годы он испытывает серьезные экономические и социальные потрясения и приобретает новые, угрожающие черты. На Западе падает численность и благосостояние среднего класса, угрожающе растет безработица, а социальное государство, которое расценивалось как главное достижение послевоенного капитализма, уходит в прошлое. Рынок вторгается в сферы общественной жизни, считавшиеся в социальном государстве главным общественным достоянием, доступным всем членам общества независимо от достатка: в образование, здравоохранение, культуру. На Востоке эксплуатация рабочих приобрела черты, свойственные жестокому XIX веку, когда Маркс делал свои революционные пророчества. В результате дискуссии о будущем капитализма возобновились с новой силой. Хотя есть сторонники точки зрения, что предсказание Маркса носило не научный, а идеологический характер, а каждый кризис только укрепляет капитализм, обновляя его, в результате чего он приобрел черты, принципиально отличающие его от капитализма, описанного Марксом. И новый кризис будет преодолен. Но есть и те, кто считает, что ситуация принципиально ухудшилась, и нас ожидает дальнейшее усугубление экономической и социальной ситуации во всем мире, итогом которой станет главный кризис, а вместе с ним наступит и крах капитализма²².

Среди других теорий происхождения государства заслуживают внимания *космическая, технократическая и мусульманская*. Сторонники космической теории объясняют возникновение государства завозом политической организации общества на Землю из космоса другими цивилизациями.

Сущность технократической теории возникновения государства заключается, прежде всего, в необходимости осуществлять управление техническими средствами и орудиями труда, а значит и в соответствующей социальной организации.

По мусульманской теории государство у мусульман возникает как слугитель мусульманского права и следит за правильным отправлением

правосудия. Характерной чертой мусульманского права является то, что государство непосредственно не участвовало в формировании большинства его норм. Оно выполняло свою правотворческую роль косвенно - путем санкционирования выводов мусульманско-правовых толков (масхабов). Роль основного источника мусульманского права в юридическом смысле принадлежала доктрине, а государство официально санкционировало ее выводы, назначая судей и налагая на них обязанность решать дела на основании учения определенного толка. Коран в этих условиях можно рассматривать как общую идеологическую основу мусульманского права, поскольку лишь небольшое число его норм исходит из «божественного откровения» и преданий о жизни Пророка (Сунны). Теология, которую содержит ислам, устанавливает догмы и уточняет, во что мусульманин должен верить; а шариат, то есть предписание верующим, что они должны делать и чего не должны. Шариат означает в переводе «путь следования» и составляет то, что называют мусульманским правом. Это право указывает мусульманину, как он должен в соответствии с религией вести себя и к тому же не различать своих обязательств по отношению к себе подобным, например, гражданские обязательства, подаяния бедным; и по отношению к богу - это молитвы, пост и т. д. Таким образом, шариат основан на идее обязательств, возложенных на человека, а не на правах, которые он может иметь. Санкцией за невыполнение обязанностей, возлагаемых на верующего, является грех того, кто их нарушает; поэтому мусульманское право уделяет не особенно много внимания санкциям, устанавливаемым самими нормами

Число мусульман во всём мире ныне оценивается примерно в 1,5 миллиардов человек. Ислам является второй по величине и одной из самых быстрорастущих религий в мире. Исламские уммы (общины или сообщества) охватывают более 120 стран, в основном в Западной, Южной и Юго-Восточной Азии и Северной Африке, из которых в 35 составляют большинство населения, а в 28 странах являются государственной религией - Египет, Саудовская Аравия, Марокко, Кувейт, Иран, Ирак, Пакистан и другие. От 75 до 90 % всех мусульман считают себя суннитами. Вторым по численности исламским течением являются шииты (10-20 %). Самая большая по численности мусульман страна - Индонезия, в которой проживает 12,7 % от всех мусульман в мире, далее идёт Пакистан (11,0 %), Бангладеш (9,2 %), и Египет (5 %). Мусульмане также составляют меньшинство в таких странах как Индия, Китай, Россия, Эфиопия и т. д. Численность традиционно мусульманских народов в России примерно 15 млн чел. - около 10 % населения страны. В Российской Федерации проживает около 40 народов, традиционно считающиеся мусульманскими: памирцы, аварцы, лакцы, киргизы, казахи, башкиры, татары, таджики, узбеки, лезгины, адыги, кабардинцы, абазыны, чеченцы, даргинцы, кумыки, ногайцы, балкарцы, карачаевцы, ингуши, турки-месхетинцы, азербайджанцы и другие. На Донецкой земле, превратившейся в конце XIX - начале XX века в индустриальный и интернациональный край, также проживают мусульманские народы и общины. Здесь они всегда чувствовали себя достаточно комфортно.

Кроме упомянутых выше, имеются и многие другие достаточно любопытные и аргументированные научные теории происхождения

государства и права: теория семейного происхождения государства, доктрина двух мечей, расовая, ирригационная (гидравлическая), теория инцеста, патримониальная, волюнтаристская, экономическая, спортивная, диффузная, социологическая, теория специализации, теория менеджериализма, теория конвергенции, кризисная, дуалистическая, комплексная теория происхождения государства Х.Дж.М. Классена и ряд других. Среди современных теорий происхождения государства особой популярностью в научной среде пользуются функциональная, демографическая, культурологическая, синтетическая, теория государственного управления, либертарно-юридическая, теория сопротивления, теория обмена ресурсов, модернизированная теория внутреннего и внешнего насилия в «ограничительной концепции» Р.Л. Карнейро²³.

Следовательно, в теории государства и права отсутствует единый (или единственно правильный) взгляд на закономерности возникновения и развития государств и их правового оформления. На сегодня существует целый ряд доктрин возникновения государства, которые объясняют исторические, географические, демографические и другие особенности зарождения и развития государств у разных народов. Рассматривая все концепции (теории) возникновения государства можно отметить положительные стороны и недостатки каждой из них, являющиеся результатом как объективного многообразия форм, способов, условий становления государственности у разных народов, так и субъективного подхода их представителей к процессам развития общества и государства.

Анализируя теории происхождения государства, можно выделить два универсальных основания для возникновения и генезиса государства: во-первых, всеобщий закон развития природы, в том числе и социально-политических структур - закон борьбы и единства противоположностей; во-вторых, всеобщий закон специализации и рационализации всех направлений развития мироздания, в том числе и государства.

На первый взгляд все перечисленные выше теории довольно любопытны, однако не имеют особого отношения к государственно-управленческой практике. Но это только на первый взгляд. Неслучайно ведь сначала австрийский физик Людвиг Больцман, а через полвека Курт Левин, один из основателей социальной психологии, сформулировали фразу, ставшую поговоркой (по крайней мере, среди образованных людей): «нет ничего более практичного, чем хорошая теория».

Вместе с тем, осознавая государство как форму, содержанием которой является народ, нетрудно понять, что не всегда форма соответствует содержанию и тогда народ пытается изменить государство, используя различные методы и средства - бунты, революции или правовое (в рамках действующих конституции и законов) переустройство формы государства. Кроме того, традиционными способами возникновения новых государств являются объединение, распад или разделение одного государства на несколько новых, завоевание и т.д.

1.3. Основные признаки государства

Термин «государство» в юридической и другой научной литературе толкуют по-разному. Его рассматривают в субстанциональном, атрибутивном, институционном и международном значениях.

В субстанциональном значении государство - это организовано в определенные корпорации населения, которое функционирует в пространстве и времени.

В атрибутивном значении - это уклад определенных общественных отношений, официальный уклад определенного общества, его оформления.

В институционном значении - это аппарат публичной власти, государственно-правовые органы, которые осуществляют государственную власть.

В международном значении государство рассматривают как субъект международных отношений, как единство территории, населения и общественной власти.

В научном плане основные признаки государства позволяют прежде всего вскрыть отличия любой государственной организации общества от его негосударственных организаций, от других частей политической системы общества. Такие признаки представляют собой определенный, относительно неизменный каркас государственной организации человеческого общества, который по мере общественного развития наполняется новым содержанием, теряет отжившие и приобретает новые структуры и функции.

Представители социологического определения понятия государства обычно выделяют три его основных признака: 1) совокупность людей – народ; 2) господствующую над ними власть; 3) территорию как предел действия этой власти. Во взаимосвязи эти признаки образуют понятие о государстве как соединении людей под одной властью в пределах определенной территории.

Марксистский взгляд на признаки государства, которые отличают его от организации общественной власти в родовом строе, изложены Энгельсом в работе «Происхождение семьи, частной собственности и государства». В главе «Варварство и цивилизация» он выделил следующие общие основные признаки, присущие государственно-организованному обществу: 1) разделение подданных государства по территориальным единицам; 2) учреждение особой публичной власти, которая уже не совпадает непосредственно с населением; 3) взимание налогов с населения и получение от него иных доходов для содержания аппарата государственной власти.

В современной литературе государство обычно характеризуется следующими признаками:

1. Территорией и территориальной организацией власти.
2. Внутренним территориальным делением.
3. Верховенством власти государства на данной территории.
4. Легитимностью власти.

5. Наличием особого публичного аппарата управления (правительство, министерства, органы территориального управления, управы, земства и т.д.), обладающего специальным легальным аппаратом принуждения - применения силы и контроля (суд, полиция, армия, законы и т.д.).

6. Юридической принадлежностью населения к данному государству, выражающемуся в институтах гражданства в республиках, или подданства в монархиях.

7. Созданием финансово - налоговой системы.

8. Созданием законодательной системы.

9. Суверенитетом.

10. Наличием государственной символики, столицы, герба, государственного языка.

Территориальная организация населения и осуществление публичной власти в территориальных пределах означает, что государство имеет строго локализованную территорию, на которую распространяется его суверенная власть, а население, на ней проживающее, превращается в подданных или граждан государства.

Государство - это территориальная организация людей, что имеет концептуальное значение. Во-первых, тем самым преодолеваются родоплеменные («кровные») взаимосвязи, и они заменяются на сугубо общественные. Во-вторых, создается структура, которая выступает (по идее или в идеале) нейтральной по отношению к национальным, религиозным и социальным признакам разных людей. Исторически государство ведет к новому сообществу людей, где действуют иные идеалы, ценности и цели.

Территория государства - это определенная часть земной поверхности, находящаяся под суверенитетом данного государства. Это пространство, в пределах которого государство осуществляет верховную власть и которым оно распоряжается, организуя его в административном (для целей управления) отношении и устанавливая его правовой режим (в целом, а также отдельных его составляющих частей). Оно отделяется от территорий других государств государственной границей. В пределах своей территории государство осуществляет свою исключительную юрисдикцию в отношении всех находящихся на его территории физических лиц (граждан, иностранцев и апатридов) и их объединений (юридических лиц и общественных организаций). Но к территории государства можно подойти и с другой стороны. Это не просто пространство, а социальное пространство, так как эта территория рассматривается в своеобразном социальном контексте.

С территориальной организацией населения сопряжено не только возникновение государства, но и начало складывания отдельных стран. С этих позиций понятия «государство» и «страна» во многом совпадают.

Вся специфика, имеющая сущностный смысл, состоит здесь в том, что **государство особым, юридическим способом объединяет людей, формой чего выступает институт гражданства (в республиках) или подданства (в монархиях).** Институт гражданства в юридическом (правовом) смысле выравнивает людей между собой, делает их по отношению к государству (его законам и механизмам их защиты) равноправными. Формируются предпосылки для свободного развития и самореализации человека, ибо укрепляется его статус (т.е. правовое положение), который даже в худшем случае определённым образом гарантируется государственной властью. Институт гражданства как правовая связь человека с конкретным государством, фиксирующая определенные обоюдоответственные отношения, служит

основанием для рассмотрения вопросов государственного управления в практической плоскости. Впрочем, историческая практика, в том числе современная, являет множество примеров ограничения гражданства (подданства) в отношении довольно многочисленных групп населения («нелегальные» мигранты в «просвещённой» Западной Европе и в США, русскоязычное население в прибалтийских лимитрофах – странах Балтии - и т.д.).

От негосударственных организаций государство отличается тем, что олицетворяет все население страны, распространяет на него свою власть. Профсоюзы, религиозные конфессии, общественные организации и политические партии объединяют в своих рядах часть населения, создаются добровольно, по тем или иным интересам.

Публичная (государственная) власть называется таковой потому что, не совпадая с обществом, выступает от его имени, от имени всего народа.

Только решения государственной власти распространяются на все население страны. Только государство может отменить или признать ничтожным любое проявление другой общественной власти; только оно обладает специальными методами воздействия на социум, которыми не располагает никакая другая общественная организация. Государство - единственная в политической системе организация, которая располагает правоохранными (карательными) органами (суд, прокуратура, полиция, милиция и т.д.), специально призванными охранять законность и правопорядок. Только государство располагает вооружёнными силами и органами безопасности, обеспечивающими оборону, суверенитет, территориальную целостность и безопасность. Государственная власть является необходимым условием существования общества и используется для руководства совместной деятельностью людей и поддержания общественного порядка.

Власть - есть воздействие одних людей на поведение (деятельность) других, при этом одни подчиняют своей воле других. Власть является выражением социальных отношений. Власть - это, прежде всего управление. Данный аспект власти усиливается с момента возникновения государства, поскольку оно становится выразителем власти.

Власть существовала и в догосударственном обществе, но это была непосредственно общественная власть, которая исходила от всего рода (племени) и использовалась им для самоуправления. Она не нуждалась ни в чиновниках, ни в каком либо постоянном аппарате.

Следующий момент, придающий государству особый статус в обществе, заключается в том, что именно (и только) ***через его структуры и механизмы формируется и закрепляется всеобщая воля***, придающая государственным установлениям обязательный характер.

Государство - это политическая организация общества, обеспечивающая его единство и целостность, осуществляющая посредством государственного механизма управление делами общества, суверенную публичную власть, придающая праву общеобязательное значение, гарантирующая права, свободы граждан, законность и правопорядок.

Государство посредством своих органов принимает законы и другие нормативные акты (правила поведения) и обеспечивает их проведение в жизнь

всеми находящимися в его распоряжении методами, в том числе административными и уголовно-правовыми. Можно сказать, что государству принадлежит легитимная монополия на законотворчество и принуждение при его реализации.

Любое общество заинтересовано в том, чтобы успешно управлять своими делами, решать проблемы публичные, отражающие общий интерес и потребности, организовывать, упорядочивать, регулировать поведение, отношения людей, поддерживать общественный порядок. Иначе не наладить производство, не обеспечить развитие культуры, не помочь человеку в удовлетворении его потребностей и интересов (самореализации).

Принципиальная особенность публичной власти состоит в том, что она воплощается в государственном аппарате управления. Без этого физического воплощения государственная власть представляет собой пустую абстракцию.

Государство и создавалось как механизм публичной власти, воплощающей право и силу. Возможности для решения общих (публичных) дел определяются наличием государственного аппарата управления, правомочием (иметь право и мочь, т.е. власть или возможность воздействовать на сознание и поведение людей) органов публичной власти создавать законы, правила или общеобязательные нормы, а также осуществлять предусмотренные ими определенные действия или требовать известных действий от других участников правоотношений, обеспечивать пределы власти над человеком, права и свободы гражданина, условия, при которых он вправе требовать от власти защиты своей жизни и интересов.

Аппарат - совокупность людей (с соответствующими средствами), профессионально занятых выявлением общих потребностей, интересов, целей и воли, институциональным закреплением последних и проведением государственно-правовых установлений (норм) в жизнь. Аппарат имеет сложную структуру и разнонаправленную деятельность. Одна его часть обслуживает законотворчество, исполнение законов и судебную защиту граждан, т.е. связана с государственным управлением, другая поддерживает внутреннюю (правопорядок) и международную устойчивость и безопасность государства, его взаимоотношения с мировым сообществом (Атаманчук Г.В.).

Ещё одним обязательным признаком государства принято считать государственный суверенитет. Страна, его не имеющая, - это колония либо доминион (протекторат).

В специальных исследованиях по данной проблеме утвердилось мнение, что государственный суверенитет исторически возник со времени государственных образований, а его научное осмысление и определение - в конце средних веков. С тех пор продолжают дискуссии о сущности суверенитета и его субъектах.

Суверенитет (нем. *souveranitat*, фр. *souverainete* - верховная власть, верховные права) - политико-правовое обоснование и определение приоритетной принадлежности у того или иного субъекта (монарха, народа, государства и его составных частей) независимости и самостоятельности в решении своих внутренних дел и во внешних отношениях.

Идея суверенитета возникла в условиях, когда королевская (царская)

власть вела борьбу, с одной стороны, с притязанием церкви, а с другой - со своеволием удельных князей (феодалов), продолжавших отстаивать свою независимость от сюзерена и не желавших покориться власти короля. В Московской Руси идея суверенитета верховной власти воплотилась в понятии и политической практике самодержавия (сам, то есть один держу власть). Впрочем, самодержавие на Руси, возникшее во второй половине XV века, отнюдь не означало неограниченную власть монарха. Оно вполне допускало Боярскую Думу, Земский собор (периодически с 1549 по 1689 гг.) как сословно-представительные институты, но под неизменным верховенством царя. Выше власти царя признавалась лишь власть Бога.

Теоретически и практически вопрос о государственном суверенитете был окончательно решен к XVIII веку в пользу верховной власти монарха, что нашло выражение в установлении абсолютизма в большинстве стран Европы.

По мере утверждения демократических форм государственной власти, т.е. перехода от монархических к парламентским, стала преобладать концепция первичности суверенитета народа, нации. При этом целесообразно подчеркнуть, что ограниченной, упрощенной представляется попытка свести понятие «нация» лишь к одной этнической общности. Суверенное государство - нация, как правило, объединяет различные народы (этносы), проживающие на определенной территории или в разных его регионах. Народ как совокупная общность является носителем государственного суверенитета.

Суверенитет как свойство (атрибут) государственной власти заключается в ее верховенстве, самостоятельности, независимости.

Верховенство государственной власти внутри страны обозначает:

- а) универсальность ее властной силы, которая распространяется на все население, все партии и общественные организации данной страны;
- б) ее прерогативы (государственная власть может отменить, признать ничтожным всякое проявление любой другой общественной власти);
- в) наличие у нее таких средств воздействия, которыми никакая другая общественная власть не располагает (армия, полиция или милиция, тюрьмы).

Самостоятельность и независимость государственной власти от всякой другой власти внутри страны и вне ее выражается в ее исключительном, монопольном праве свободно решать все свои дела.

Вместе с тем, считаем полезным привести читателям рассуждения о суверенитете Иммануэла Валлерстайна, одного из ведущих современных социологов. «Современное государство представляется странным созданием хотя бы потому, что каждое из них считается суверенным, но существует в рамках межгосударственной системы. Я настаиваю на том, что политические структуры в некапиталистических системах функционировали иначе, что это были институты совершенно иного типа. Каковы же в таком случае особенности современного государства? Прежде всего, это его претензия на суверенитет. Суверенитет, как его определяют начиная с XVI века, - это требование, порожаемое не столько самим государством, сколько межгосударственной системой. Это по сути двуединое требование направлено как внутрь государства, так и вовне его. Обращенный внутрь государства суверенитет предполагает, что в рамках своих границ (которые, однако, должны быть четко определены и легитимизированы на уровне

межгосударственной системы) государство имеет право проводить любую политику, которую полагает разумной, принимать любые законы, которые считает необходимыми, и при этом никто - ни отдельные индивиды, ни группы, ни внутригосударственные структуры - не вправе отказаться от их исполнения.

Суверенитет, обращенный вовне, предполагает, что никакое иное государство не имеет права претендовать - ни прямо, ни опосредованно - на полномочия данного государства, осуществляемые им в пределах собственных границ, поскольку такая попытка означала бы покушение на его суверенитет. Разумеется, и прежние государственные образования стремились к обретению всей полноты власти в своих пределах, но «суверенитет» предполагает еще и признание правомочности таких требований каждого из входящих в межгосударственную систему государств со стороны остальных. Таким образом, суверенитет в современном мире предполагает взаимность. Однако достаточно лишь изложить эти условия на бумаге, как станет ясно, сколь отличаются они от реальной картины функционирования современного мира. Ни одно современное государство практически никогда не становилось полным сувереном даже в своих пределах, так как всегда ощущало сопротивление действиям власти. На деле такое сопротивление привело большинство государств к институционализации юридических границ внутреннего суверенитета, прежде всего в форме конституционного права. В такой же мере ни одно государство не реализовывало все свои суверенные права и во внешней политике; вмешательство одного государства в дела другого было и остается обычной практикой, да и весь кодекс международного права (опора, впрочем, довольно шаткая) представляет собой не что иное, как совокупность ограничений внешнего суверенитета. В то же время сильные государства печально известны тем, что далеко не всегда проявляют должное уважение к суверенитету слабых»²⁴.

Ещё одним важным признаком государства является наличие права, правовой системы, правосудия, неразрывная связь государства и права.

Без права государство существовать не может. Право юридически оформляет государство и государственную власть и тем самым делает их легитимными, т.е. законными. Государство осуществляет свои функции в правовых формах. Право вводит функционирование государства и государственной власти в рамки законности, подчиняет их конкретному правовому режиму. При такой подчиненности государства праву и формируется демократическое правовое государство.

Можно сказать: ***государство - это организованная власть и правопорядок.***

Публичная, государственная власть - преемник всей совокупности первобытных властных начал, она впитала в себя власть семьи, рода, племени, возвысилась над ними, простерлась на всю территорию государства и подчинила себе все без изъятия сферы жизнедеятельности общества. В этом плане можно говорить о том, что государственная власть - едина и верховна.

Единая государственная власть выступает как целое, разделенное на подсистемы, противостоящие друг другу и одновременно дополняющие друг друга. Формой материализации государственной власти являются структура и органы трех ветвей власти (представительной, административно-

исполнительной и судебной).

Органы государственной власти и управления взаимодействуют с институтами гражданского общества - партиями, общественно-политическими движениями, группами интересов и т.д. при решении общих (публичных) дел, принятии законов, иных общезначимых нормативных актов, управленческих решений. Поэтому государство следует признать важнейшим элементом, составной частью политической системы общества.

Политическая система общества – это целостная совокупность политических институтов, норм, ценностей, идей и отношений, посредством которых формируется и осуществляется политическая власть. Политическая система решает важную задачу общества: выделение из всего комплекса общественных отношений, процессов тех проблем, которые требуют принятия обязательных решений. Политическая система охватывает государство и общество в их взаимодействии при проработке проблем в рамках политического процесса.

Ещё одним важным признаком государства является его легитимность. С точки зрения современной науки легитимность - это политико-правовая категория, которая означает способность того или иного политического режима достичь общественного признания и оправдания избранного политического курса, принятых политических решений, кадровых или функциональных изменений в структурах власти. В целом, понятие «легитимность» означает соответствие социальных явлений, процессов, событий действующим законам и принципам справедливости. На бытовом, повседневном уровне через это понятие довольно часто осуществляется оценка или характеристика определенных решений, действий государственной власти, её отдельных органов, структур, представителей. В научной литературе и политической практике через категорию легитимности прежде всего характеризуются государство, публичная власть, социальный порядок, социальное господство, политический режим.

С точки зрения политической теории, легитимация политической власти является одной из обязательных наиболее общих функций любой политической системы. Со времен Николо Макиавелли аксиомой является утверждение, что любая политическая власть базируется и на силе, принуждении и на согласии (так называемый «макиавеллевский кентавр»).

Современная государственно-политическая мысль определяет легитимность политической власти как форму поддержки, оправдания правомерности применения власти и осуществления правления государством либо отдельными его структурами и институтами. При этом такое определение сопровождается традиционной оговоркой, что легитимность не является синонимом законности, поскольку политическая власть не всегда опирается на право и законы, но всегда пользуется определенной поддержкой хотя бы части населения. Обращается внимание также на то, что основными источниками легитимности, как правило, выступают три субъекта: население, публичная власть и внешнеполитические структуры.

Таким образом, легитимность это способность власти создавать и поддерживать у населения убеждение в том, что власть в стране наделена правом принимать решения, которые граждане должны выполнять.

Добровольное согласие подчиняться власти возможно только в случае, если власть опирается на ценности, традиции, убеждения и стремления большинства населения, а также на право, на закон. Легитимность государственной власти является мерой доверия к ней, степенью убежденности в справедливости и законности ее действий и решений. Она обеспечивает возможность диалога народа с властью, а последней - правомерность существования и господства. Легитимация политической власти, то есть разноплановая деятельность по формированию и поддержке ее легитимности, является одной из ведущих функций любой политической системы и приобретает особое значение в современных условиях.

Таким образом, государство предстает как сложнейшая общественно-политическая система, важнейшими компонентами которой являются: народ, территория, система права, система власти и управления.

Обобщая сущностные признаки, можно определить **государство** как *способ и форму организации общества, механизм взаимосвязи и взаимодействия людей, проживающих на единой территории, объединенных институтом гражданства, системой государственной власти и права.*

Следовательно, можно сделать вывод, что **государство** - это особенная форма организации общества, которая характеризуется наличием политической публичной власти, имеет признаки суверенитета и осуществляется через деятельность государственных органов; распространяется на определенную территорию; владеет правом принимать решения, которые благодаря соответствующим правовым нормам носят общеобязательный характер: устанавливает виды и размеры налогов и в соответствии со своими заданиями и природой, осуществляет регуляцию общественных отношений.

1.4. Форма государства

Существующие ныне государства, как и бывшие прежде, весьма отличаются друг от друга. Это различие, как глубокое, принципиальное, так и порой незначительное, имеет свое значение и сказывается на государственном управлении. Поэтому необходимо знать основные признаки, по которым различаются государства.

Форма государства - это не отвлеченное понятие и не политическая схема, безличная к жизни народа, а строй жизни и живая организация народа (И.А. Ильин), это *способ организации и осуществления государственной власти.*

Форма государства имеет три выражения:

1. Форма правления.
2. Форма политико-административного устройства.
3. Политический режим.

Форма правления

Форма правления - это *организация высших органов государства, порядок образования и взаимоотношений, степень участия граждан в их формировании.*

По источнику и суверенному (т.е. самостоятельному, независимому и верховному) **носителю** властной силы со времен классификации Аристотеля государства подразделяются на:

- а) монархию, способную извращаться в тиранию;
- б) аристократию, способную перерождаться в олигархию;
- в) демократию, способную извращаться в охлократию.

В данном контексте следует учитывать, что каждой форме государства соответствуют принципы верховной власти, которые имеет свою логику организации и функционирования государственного управления.

Монархия - *власть единоличная, бессрочная (пожизненная) и как правило наследственная*. В монархическом государстве верховная власть принадлежит наследственному монарху, несущему ответственность за свои действия лишь перед Богом. Эта связь часто подчеркивалась тем, что в церемонии коронации участвовали религиозные иерархи, которые ее и благословляли.

При монархическом принципе - это единоличное господство монарха (сверху вниз) с соответствующими наместниками на местах (под разными названиями) и подданными.

Монархические государства в чистом виде, тем более абсолютистские, остались достоянием истории; если где и сохранились монархии, то они превратились в конституционные (ограниченные законом), сочетающие в себе в разных вариантах и пропорциях монархические, аристократические и демократические начала. Такими монархиями является примерно четверть современных государств, что свидетельствует о сохранении монархического сознания, уважения к традициям.

Считается, что в **аристократическом государстве** верховная власть должна принадлежать элите общества, ее лучшим, опытным и разумным представителям. Однако организационная консолидация элиты всегда была делом трудным. Нередко элита правила и правит под прикрытием либо монархии, либо демократии.

Аристократический принцип требует коллективного управления со стороны элиты с определенным распределением власти «по вертикали» и «по горизонтали» (исторический пример: Речь Посполитая).

В **демократическом государстве** верховная власть принадлежит народу - всем гражданам данного государства.

Для XX века характерно признание достоинств и перспективности демократического государства, хотя фраза «мы, народ... устанавливаем и принимаем...» была записана давно, еще в Конституции США 1787 г.

Признание демократического принципа верховной власти влечет за собой построение государственной власти и государственного управления снизу вверх - от народа посредством форм прямого волеизъявления, представительства и открытой государственной службы. Нередко специфика демократического государства подчеркивается обозначением его термином «республика» (от лат. *respublica* - политическая и юридическая организация римского народа). Если последовательно стоять на принципе равноправия людей, то логично признать, что только демократическое государство соответствует данному принципу и способно обеспечивать свободу и солидарность людей.

В Республике все высшие органы государственной власти либо избираются непосредственно народом, либо формируются общенациональными представительными учреждениями (парламентом).

К характерным признакам следует отнести следующее:

- широкое участие населения в формировании государственной власти, проведение выборов;
- участие граждан в управлении делами государства, проведение референдумов - всенародных опросов, выявляющих мнение народа путем голосования при обсуждении особо важных вопросов общественной и государственной жизни;
- разделение властей, обязательное наличие парламента, обладающего законодательной, представительной и контрольной функциями;
- избрание высших должностных лиц на определенный срок, осуществление ими власти от имени (по поручительству, мандату) народа;
- наличие конституции и законов, утверждающих основы (принципы) государственного и общественного устройства, взаимные права и обязанности органов власти и граждан.

Современное государствоведение различает следующие основные виды республиканской формы правления: парламентскую, президентскую и смешанную (парламентско-президентскую или президентско-парламентскую). ***Вид республики определяется тем, кто реально влияет на исполнительную власть.***

Исполнительная (административная) власть - это аппарат государственного управления, институты исполнительной власти в их совокупности на всех иерархических уровнях управления, компетенция государственных органов, их практическая деятельность.

Исполнительная власть концентрирует фактическую мощь страны, ибо:

- 1) осуществляет всю организационную повседневную работу по управлению различными процессами жизнедеятельности общества, наведению и поддержанию порядка;
- 2) имеет универсальный характер во времени и в пространстве, т.е. осуществляется непрерывно и везде, где функционируют человеческие коллективы;
- 3) имеет предметный характер: опирается на конкретные территорию, контингенты людей, информационные, финансовые и иные ресурсы, использует инструменты служебных продвижений, награждений, распределений материальных и духовных благ и др.;
- 4) использует не только организационно-правовые, административно-политические методы воздействия, но имеет право на легитимное принуждение.

Закон всегда оставляет «свободное поле» для административной власти, возможность действовать по собственному усмотрению. Злоупотребление полномочиями, самоуправство - деформация государственной власти, которая может привести к демонии административной власти.

Демония административной власти - термин введен немецким политологом Риттером (1888-1967) - особое психологическое состояние

руководителей, самоуверенно полагающих, что с помощью административной власти можно преодолеть любые препятствия и достичь цели. Это, по выражению Ф.М. Достоевского, состояние «административного восторга». Гай Юлий Цезарь в конце жизни дошел до такой степени заносчивости, что любое свое слово приказывал считать законом. Демония - это одержимость, которая включает в себе опасную разрушительную силу, бесконтрольное использование правительством административной власти для достижения поставленной цели, не всегда отвечающей здравому смыслу. «Цезарь безумствует», - так говорили французы о Наполеоне, глядя на высокие горы ситцев, бочек сахара, кофе, какао, которые обкладывались по его приказу горючим веществом и сжигались - шла континентальная блокада.

Именно в силу огромного влияния на жизнь общества исполнительная власть во всех республиках имеет статус подзаконной, т.е. действует на основе и в рамках законов, принимаемых представительной властью, выступает как вторичная власть. Это проявляется в следующем:

- правительство в своем составе (кабинет министров, совет министров), структура и полномочия органов исполнительной власти определяются либо главой государства - президентом, монархом, либо парламентом, либо при их совместном участии;

- правительство периодически отчитывается и несет политическую ответственность либо перед главой государства, либо перед парламентом, либо «двойную ответственность» и может быть отставлено соответствующим институтом.

По **форме правления**, т.е. организации общегосударственной власти (или, как принято иногда говорить, высшей государственной власти), различают парламентские и президентские республики. Имеются и смешанные формы: полупрезидентская республика и парламентарная монархия. Главное здесь - признание принципа разделения власти и специфика механизмов его практической реализации.

1. Парламентская республика предусматривает приоритетную роль парламента в конституционно-правовом отношении:

- парламент формирует правительство и в любой момент может отозвать его вотумом недоверия. Доверие парламента - обязательная предпосылка для деятельности правительства. Политическая ответственность правительства только перед парламентом;

- глава правительства назначается парламентом (как правило, это лидер победившей на парламентских выборах и ставшей правящей партии);

- правительство формируется на основе соглашений парламентских политических фракций, в результате контролируется не только и не столько парламентом, сколько политическими партиями. Если влиятельных партий немного, то исполнительная власть приобретает высокую степень стабильности и способности к принятию управленческих решений. Многопартийная система может способствовать дестабилизации, частой смене правительства, министерской чехарде;

- существует дуализм исполнительной власти: наряду с правительством, постом премьер-министра сохраняется пост главы государства - президента или

монарха;

- президент в парламентской республике - «слабый» президент, т.е. избирается парламентом, а не всенародно, обладает достаточно ограниченными властными полномочиями. Такой президент напоминает монарха в конституционной монархии: царствует, но не правит;

- парламент является единственным органом, непосредственно легитимированным народом;

- чтобы не допустить сверхконцентрации власти парламента, конституцией предусматривается механизм сдерживания и контроля его со стороны главы государства (президента или монарха), например, его право на роспуск парламента (или одной из его палат) в целях проведения новых выборов, а также со стороны судебной власти;

В парламентской республике известным приоритетом пользуется выборный законодательный орган, который из своего состава формирует подотчетное ему правительство (Италия, ФРГ). Таков же механизм формирования и соотношения законодательной и исполнительной власти в парламентарной монархии (Великобритания, Дания, Швеция, Япония). Именно здесь и только здесь существует пост премьер-министра.

Политологи насчитывают в числе развитых стран 13 парламентских республик, в основном в Западной Европе и на территориях бывшей Британской империи (Австрия, Германия, Италия и др.). Взаимодействие в системе публичной власти в парламентской республике показано на рис. 1.

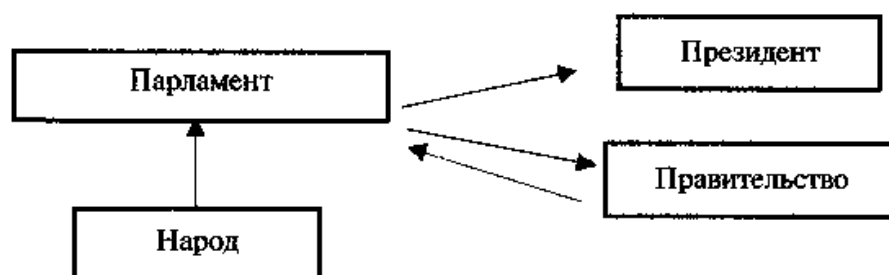


Рис. 1. Политические связи в системе власти в парламентской республике

2. В президентской республике законодательный орган (парламент, конгресс или с иным названием) и глава исполнительной власти (он же глава государства) равно избираются населением, самостоятельны в своих функциях, но связаны между собой посредством системы сдержек и противовесов (США, Аргентина, Мексика и др.). Особый статус имеют президенты - главы государств в России, Франции и других странах, которые в качестве арбитра и гаранта обеспечивают функционирование и взаимодействие органов «разделенной» государственной власти (рис. 2). В таких странах правительство, подотчетное в основном президенту. Широкое распространение такая форма правления получила в Латинской Америке (Бразилия, Мексика, Уругвай и т.д.).

Президентской республике присущи следующие отличительные признаки:

– президент и парламент в равной степени легитимированы народом. Президент - «сильный», избран народом и к нему может апеллировать в случае конфликта с парламентом;

– президент одновременно является главой государства и главой правительства, значит, отсутствует дуализм исполнительной власти.

– президент нуждается в согласии парламента на формирование правительства, но в выборе своей «команды» он свободен и независим от политической поддержки парламента, не руководствуется принципом партийной принадлежности при подборе министров.

– парламент не может сместить правительство с помощью вотума недоверия.

Чтобы не допустить сверхконцентрации власти у президента, конституцией предусматривается механизм сдержек и противовесов его власти: президент не вправе распустить парламент, а парламент может инициировать импичмент президенту. Политологи насчитывают около 70 президентских государств.

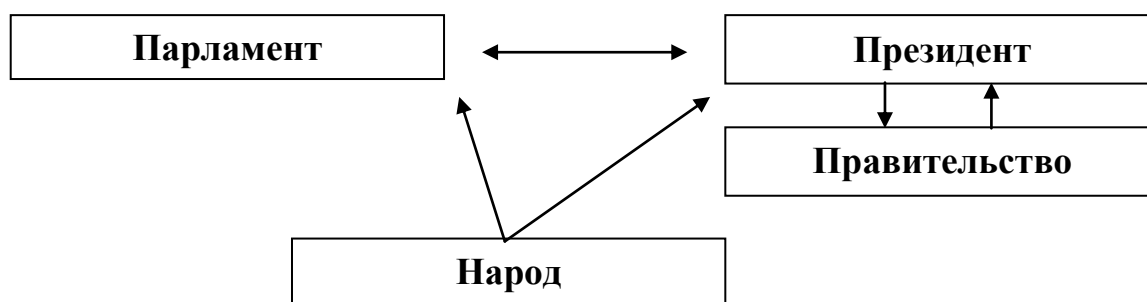


Рис. 2. Политические связи в системе власти в президентской республике

3. Смешанная форма президентского и парламентского способов правления предусматривает ослабление позиции исполнительной власти правительства и сбалансирование властных полномочий президента и парламента. Используется как в странах с устойчивой демократией (Франция), так и в республиках, создающих новую государственность и стремящихся учесть недостатки и адаптировать преимущества той и другой формы правления. *Смешанная форма правления* схематически приведена на рис. 3.

Для нее характерны следующие отличительные признаки:

– президент и парламент в равной степени легитимированы народом;
– оба института участвуют и в формировании, и в отстранении правительства. Правительство, таким образом, несет «двойную» ответственность;

– парламент может выразить недоверие правительству (его главе, продолжающему исполнять обязанности до решения президента);

– очевидно большое значение политического фона для стабильности правительства. Многопартийная система, разногласия между фракциями в парламенте затрудняют работу правительства и вынуждают его обращаться за поддержкой к президенту;

– предусматривается механизм взаимных сдержек и контроля высших

институтов государственной власти: президент имеет право вето на законы, принимаемые представительной палатой, и право роспуска палат, а парламент может инициировать и отстранить от должности президента в случаях, предусмотренных конституцией.



Рис. 3. Политические связи в системе власти в президентско-парламентской республике

Исследователи насчитывают не менее 20 государств со смешанной формой правления на территории Восточной Европы и бывшего СССР.

Выбор той или иной формы правления осуществляется народом путем принятия конституции или одобрения ее основополагающих принципов на конституционных референдумах или учредительных (конституционных) собраниях, съездах. При этом определяющее влияние на решение народа оказывают культурные, правовые, политические традиции, конкретно-исторические условия, а зачастую и чисто субъективные факторы.

Выбор формы правления, функций, структуры и других параметров общегосударственной власти существенно влияет на государственное управление. Это, образно выражаясь, «мозговой» центр государственного «организма». И от того, как он устроен и, главное, действует, во многом зависит состояние и функционирование его составных частей - разнообразных «органов» государства. Поэтому в значительной степени общенациональные политические процессы в большинстве и сосредоточиваются вокруг выбора формы правления и персонального наполнения ее структур.

Политико-административное устройство государства

Понятие **политико-территориального устройства государства** характеризует способ политической и территориальной организации государства, систему взаимосвязей людей, проживающих в центре и различных регионах, и распределения власти на территории государства между центральными и местными органами государственной власти.

Государство чаще всего объединяет разнородные в этническом, религиозном, языковом, культурном отношении социальные общности, в результате чего возникает потребность обеспечить взаимодействие этих общностей и целостность государства. К тому же управление большим государством, имеющим значительную территорию и многочисленное население, из одного центра чрезвычайно трудно, если вообще возможно.

Различаются три основные формы территориального устройства:

унитарное государство, федерация и конфедерация, каждой из которых свойственны свои принципы организации территории и взаимосвязей между центром и местами.

1. **Принцип унитаризма** (от *лат. unitas* - единство) означает, что государство не имеет в своем составе иных государственных образований на правах его субъектов. Унитарное государство - единое, оно может делиться только на административно-территориальные части, не обладающие суверенитетом (правом иметь собственную политическую власть и проводить самостоятельную политику) и управляемые по вертикали единой системой государственной власти. В них могут создаваться автономные образования. На местах действуют государственные органы, подчиненные центральным органам власти, а также может существовать развитое местное самоуправление.

Унитарными являются большинство современных государств - Франция, Италия, Испания, Швеция, Египет, Греция, Норвегия и др.

Есть все основания полагать, что в государственно-территориальном устройстве стран мира в дальнейшем будет расширяться использование принципа федерализма.

2. **Принцип федерализма** (от *лат. foederatio* – федерация, объединение, союз; *фр. federalisme*,) - это система основных признаков и принципов определенной формы государственного устройства, совокупность структур, норм и методов государственного управления, устанавливающих взаимодействие центра и мест, обеспечивающих рациональное и эффективное функционирование федеративного государства в интересах как федерации в целом, так и ее субъектов.

Смысл федерализма в том, чтобы обеспечить такое соединение различных групп, которое позволяло бы осуществлять общие цели и при этом сохранять самостоятельность частей.

Федерация представляет собой также единое государство с обширной государственной автономией его составных частей. В известной мере это способ распределения государственной власти по вертикали, по крайней мере так понимается федерализм американскими исследователями.

К сущностным признакам федерализма относятся: государствовоподобный характер объединенных в единое государство территориальных единиц - субъектов федераций; конституционное разграничение компетенций между ними и центром; недопустимость изменений границ без их согласия.

К основным принципам федерализма относятся: добровольность объединения государств и подобных образований в единое государство; принятие федеральной конституции и конституций субъектов федерации; однопорядковый (симметричный) конституционный статус субъектов федерации и их равноправие; конституционно-правовые разграничения суверенитета федерации и суверенности ее субъектов; общие территория и гражданство; единая денежная и таможенная системы, федеральная армия и другие федеральные институты государства, обеспечивающие его безопасное существование и функционирование.

Федерализм как принцип стал этимологической основой для производного от него и более узкого по смыслу понятия - федеративное государство.

Федеративное государство, федерация - одна из основных форм организации государства, сложная структура которой состоит из нескольких государств или государствовподобных образований (штатов, провинций, республик, земель, иных субъектов), обладающих конституционно закрепленной политической самостоятельностью вне пределов и полномочий общего государства в целом.

Признаки федерации:

- территория федерации состоит из территорий субъектов федерации (штатов, республик, земель и т.д.) и в политико-административном отношении не представляет собой единое целое. Вместе с тем, существует единая система границ и ее охраны;

- субъекты федерации не обладают суверенитетом в полном объеме, не имеют право на сепарацию (односторонний выход из Федерации);

- наряду с системой федеральных органов государственной власти субъекты федерации имеют свою систему законодательных, исполнительных и судебных органов власти. Однако по отношению к федеральной системе они являются подсистемами, пределы их юрисдикции определяются федеральными конституцией и конституционными законами;

- наряду с федеральной конституцией и законодательством субъекты федерации разрабатывают свою конституцию (устав), систему законов, соблюдая приоритет, соответствие федеральным конституции и системе права;

- в федерации нет единого государственного бюджета, а есть федеральный бюджет и бюджеты субъектов федерации;

- гражданство в федерации обычно двойное: каждый гражданин считается гражданином федерации и гражданином соответствующего субъекта федерации. Законодательно регулируется, гарантируется равноправие всех граждан на территории федерации;

- федеральный парламент обычно двухпалатный. Верхняя палата состоит из представителей субъектов федерации, нижняя - является органом общенародного представительства и избирается всенародно;

Единая в своей основе сущность федерализма в различных условиях места и времени закономерно получает многообразные формы своего проявления. Любая отдельная федерация соединяет в себе:

- а) общее (всеобщее) для всех федераций, выражающее сущность федерализма;

- б) особенное, т.е. присущее только данной группе федераций, отражающее своеобразие формы проявления единой сущности федерализма у данной его разновидности - классический, дуалистический, монархический, республиканский, кооперативный (с акцентом на кооперацию усилий и интеграцию в ведении общегосударственных дел как смысла федерации) и др.²⁵.

Понятие «модель федерации» выражает именно групповые особенности данного вида федерации в рамках его единой сущности;

- в) единичное, индивидуально-специфическое, свойственное только данной конкретной федерации.

Теоретической основой федерализма является концепция суверенитета народа, выражающаяся в государственном суверенитете.

С появлением федеративной формы государственного устройства дискуссии о суверенитете ведутся по вопросу его принадлежности федерации и ее субъектам. Представляется концепция неделимости государственного суверенитета как качественной категории, выражающей статус федерации в целом, ее многонационального народа, выдвинутая российскими государствоведами Л. Карапетяном, И. Умновой, В. Чиркиным и др.²⁶

В теории суверенитета выделяется общая система взаимодействующих принципов (независимо от субъекта суверенитета), концентрированно отражающая его наиболее существенные признаки:

- неотчуждаемость;
- неограниченность;
- верховенство власти;
- неделимость;
- неабсолютность власти;
- юридическое равенство фактически во многих случаях неравных социальных субъектов;
- приоритет народного суверенитета²⁷.

На современном этапе развития международного сообщества, межгосударственных и межнациональных отношений проблема суверенитета становится все более актуальной.

Итак, эволюция федерализма имеет свою многовековую историю, а конституционно-правовое установление ее принципов - около двух столетий. Государственно-правовая наука свидетельствует, что появление федерализма в истории человечества обуславливалось как естественным стремлением народов к организации единого общества, так и политикой более могущественных государств по вовлечению в свой состав других народов и государств с сохранением их относительной самостоятельности.

Конституционно-правовое федеративное государство впервые образовалось в США (1787 г.), затем в Мексике (1824 г.), Бразилии (1889 г.), Австралии (1901 г.), России (1918 г.) и других странах. В современном мире из более чем 190 государственных образований, подавляющее большинство которых являются многонациональными, федеративная форма закреплена в конституциях 25 государств, охватывающих 50% территории планеты и в которых проживает 1/3 населения. Они сформированы, как правило, на основе территориального или национально-территориального деления.

Происходящая в современном мире динамика глобализации проблем и интеграции различных сфер жизнедеятельности народов обуславливает развитие конфедеративных политико-правовых форм в организации руководства мировыми процессами.

3. Принцип конфедерализма объединяет самостоятельные государства для решения общих актуальных проблем (военных, энергетических, финансовых и др.). Конфедерацию, строго говоря, нельзя назвать формой государственного устройства. Это временный межгосударственный союз, образованный на основе международного договора, члены которого полностью сохраняют свой государственный суверенитет.

Основные признаки конфедерации:

- отсутствие единой территории;
- неограниченное право выхода из союза;
- центральное правительство зависит от правительств независимых государств, поскольку содержится на их средства;
- финансовые средства на общие цели, единую политику формируются из взносов членов союза;
- вооруженные силы конфедерации находятся под общим командованием;
- общая согласованная международная политика не исключает самостоятельной позиции членов конфедерации в конкретных вопросах;
- юридически все члены равноправны, но реально приоритетную роль в конфедерации играет государство с более высоким военно-экономическим потенциалом.

Конфедерации обычно недолговечны - они либо распадаются, либо трансформируются в федерацию. Швейцария, например, официально именуется Швейцарской Конфедерацией, хотя фактически ещё в середине XIX века превратилась в федерацию. Однако принцип конфедерализма может стать стимулирующим фактором современных интеграционных процессов (в развитии Европейского Союза, стран СНГ и т.д.).

Политический режим

Важное значение, наконец, имеет разграничение государств по действующему в них ***политическому режиму*** - содержанию методов и приемов практической реализации государственной власти. Употребляется иногда синоним - государственный режим, но более адекватным видится все же термин «политический режим», ибо он раскрывает самое главное: отношение государственной власти к правам и свободам человека и гражданина. Ведь по формальным признакам в том или ином государстве порой можно найти немало демократического (конституции, представительные органы, средства массовой информации, коллегиальность и т.п.), но реально действующий в нем политический режим сводит на нет все демократические декларации и начинания. Именно политический режим есть действительность государственной власти.

Политический режим (от лат. *regimen* - управление) представляет собой форму государствоосуществления, которая определяет баланс разделения власти, политики, государственной службы, реальное участие каждого из субъектов этого процесса отношений как самостоятельную прерогативу и как зависимость от других субъектов. Это характеристика способов, методов, средств осуществления государственной власти, ее реального распределения и взаимодействия с населением страны, его различными группами, различными институтами гражданского общества. Можно сказать, что это политический климат в стране, показатель того, как живет гражданин в его государстве.

Исторически зафиксировано множество типов политических режимов, среди которых прежде всего выделим ***деспотический, либеральный, демократически-правовой.***

Главный критерий такого деления - наличие в стране *выбора* (образа жизни, рода занятий, власти, вида собственности, образовательного учреждения, лечебного заведения и т.д.) и *плюрализма* (множественности) политического - многопартийность, наличие оппозиции; экономического - существование разных форм собственности, конкуренции; идейного - сосуществования различных идеологий, мировоззрений, религий и т.д.

1. Деспотический, к которому в современном мире относят **авторитарный и тоталитарный режимы;** характеризуется способом реализации государственной воли, олицетворяемой каким-либо верховным правителем (император, король, дуче, вождь, фюрер, кормчий и т.п.). Его характерными чертами являются насилие, подавление, произвол, ограничение свободы, установление сыскного контроля за поведением каждого человека.

Авторитарный режим предполагает:

- ограничение политического плюрализма. Государственная власть сосредоточивается у политической и административной элиты, не контролируется народом, политическая оппозиция (партии, течения) существует, но в условиях давления и запретов;

- государственное управление строго централизовано, бюрократично, осуществляется при преимущественном использовании административных методов воздействия, механизм обратных связей в системе «власть - общество» блокируется, население не вовлекается в управление делами государства;

- существуют идеологический контроль и прессинг органов власти и управления на средства массовой информации (СМИ), другие институты политической системы и гражданского общества;

- конституционно-законодательные нормы утверждают экономический плюрализм, развитие различных форм предпринимательства и собственности; однако принцип равных прав и возможностей не гарантирован в реальной жизни.

К авторитарным режимам могут быть отнесены различные гражданские и военные хунты, олигархические и элитарные системы.

Тоталитарный режим воспроизводит политический, идейный и экономический монополизм. Его основные черты:

- государственная власть концентрируется у незначительной группы лиц и властных структур. Выборы и другие институты демократии, если и существуют, то формально, как декоративное украшение правления;

- государственное управление - сверхцентрализовано, государственные должности занимаются не конкурсным отбором, а назначением сверху, народ отстранен от участия в управлении;

- полное огосударствление общества - этатизм;

- тотальный идеологический контроль; господствует, как правило, одна официальная идеология, одна правящая партия, одна религия;

- допускается террор в отношении собственного населения, режим страха и подавления.

Известно несколько разновидностей тоталитаризма: итальянский фашизм, германский нацизм, социализм периода «культа личности» и др. Впрочем, политические режимы в «чистом виде», т.е. во всей совокупности

своих черт, проявляются нечасто. Жизнь богаче любых схем, и существуют многочисленные разновидности режимов; для их характеристики используются такие варианты в названиях, как:

- демократически-авторитарный;
- либерально-демократический;
- военно-бюрократический; военно-авторитарный;
- диктаторский (диктатура - режим, опирающийся на насилие);
- деспотический (режим неограниченной диктатуры одного лица, отсутствие правовых и моральных начал в отношениях власти и общества; крайняя форма деспотии - тирания).

2. Либеральный, при котором государственная власть исходит, прежде всего, из прав и свобод человека и их осуществлению подчиняет свои возможности; власть как бы обслуживает свободу; к сожалению, этот режим чаще выступает политическим лозунгом, чем реальностью, и по причинам, которые зависят не только от государства.

3. Демократически-правовой, сущность которого состоит в проведении в жизнь демократически сформированной всеобщей воли народа (властной силы) строго в рамках материального и процессуального законодательства. Сегодня во многих странах налицо стремление к установлению именно такого политического режима.

Демократически-правовой режим проявляется в следующих чертах:

- признание и гарантированность на конституционном и законодательном уровне равноправия граждан (независимо от национального, социального, религиозного признаков);
- широкий перечень конституционных прав и свобод личности;
- реальное участие населения в организации государственной власти, в управлении делами государства;
- признание и гарантированность на конституционном и законодательном уровне равенства всех видов собственности, религиозных конфессий, политических идеологий и программ.

Рассматривая типологию государств, нельзя не упомянуть о советской форме организации государства. Как ее ни оценивать, это была веха в истории государственности, которую наука не может игнорировать. Даже неудачный, провалившийся опыт необходимо знать, чтобы не совершать подобных ошибок. Советская организация государства была тиражирована в разной модификации по меньшей мере в пятнадцати странах и оказала влияние на характер государств во многих развивающихся странах. Ее суть в законченном виде, ибо начиналась она под идеей народного самоуправления, состояла в единстве государственной власти на основе принципа бюрократического централизма. Этим объясняются как ее успехи, активное первоначальное развитие, поскольку концентрация власти в одних руках позволяла максимально мобилизовывать ресурсы страны для определенных целей, так и ее провалы и конечный крах, поскольку та же самая концентрация власти могла поддерживаться лишь деспотическими средствами, подавлением свободы. А подавление свободы, в свою очередь, парализовывало человеческий потенциал, убивало его интерес,

инициативу и творчество. Возник заколдованный круг, который был прорван лишь ценой развала производительных сил.

Урок, который никогда не стоит забывать. Тем более имея перед глазами примеры успешного развития Китайской Народной Республики и Социалистической Республики Вьетнам.

Напомним, что еще в середине 1970-х годов Китай являлся не только одной из самых отсталых и бедных, но также одной из самых закрытых для внешнего мира стран Азии. Основу промышленности Китая составляли к началу 1980-х годов несколько сот крупных предприятий, построенных в 1950-е годы при техническом содействии Советского Союза. Эти предприятия уже устарели, но доступа к новым технологиям у тоталитарной коммунистической страны, каким был в то время Китай, не имелось ни в западных странах, ни в странах советского блока. Крайне низкой была в Китае и производительность труда как в промышленности, так и в сельском хозяйстве. После смерти Мао Цзэдуна в сентябре 1976 года Китай оказался в состоянии социально-политического кризиса, реально угрожавшего единству страны и общества. Элита страны была расколота, а народ деморализован. Эти угрозы удалось преодолеть 74-летнему Дэн Сяопину и его ближайшим соратникам, которые сумели консолидировать в своих руках власть в стране, в коммунистической партии и в армии и начать проведение весьма радикальных, но в то же время осторожных экономических реформ. В 2001–2010 годах стремительный количественный рост китайской экономики стал сопровождаться качественными изменениями, которые выдвинули Китай на роль безусловного лидера Восточной Азии. В 2001–2010 годах Китай добился таких успехов, каких не добивалась в пределах любого десятилетия ни одна из крупных стран мира, если не считать Советского Союза в 1930-е годы. Именно эти десять лет были временем «китайского чуда». Стремительный экономический рост Китая не остановил и начавшийся осенью 2008 года мировой финансовый и экономический кризис. Обогнав все крупные страны Европы, а затем и Японию, Китай уверенно вышел к началу 2010 года на второе место в мире по ВВП, а в 2014-2015 годах уже претендует на мировое экономическое лидерство. Китай давно уже вышел на первое место в мире по производству угля и стали, по производству цемента и бытовой техники, по изготовлению телевизоров и персональных компьютеров, по производству мобильных телефонов и текстильных товаров, по изготовлению и продажам игрушек и обуви. Но в 2009 году Китай вышел на первое место в мире по производству и продажам автомобилей, обогнав США и Японию, а также по всей машиностроительной отрасли, обогнав Германию. Достижения Китая столь велики и достигнуты в столь краткие исторические сроки, что это ставит многих исследователей – экономистов, политологов, социологов и даже китаеведов и аналитиков из спецслужб – в тупик. Лауреат Нобелевской премии по экономике Дуглас Норт прямо заявлял: «Ни одна из стандартных моделей экономического развития не может объяснить происходящее в Китае» («Экономические стратегии», 2006, № 1, с. 24). Некоторые из авторов, которые пишут о Китае, обращаются даже к мистике, ссылаясь на то, что Китай еще во времена Конфуция научился использовать иррациональные силы и возможности, которые не поддаются научному анализу и рациональному

объяснению. Однако людям государственным или же просто рационально мыслящим не стоит прислушиваться к мнению подобных авторов. Подъем Китая продолжается и становится все более уверенным и неукротимым. История не кончилась, как прогнозировал Френсис Фукуяма, но она делает новый поворот. Уходит время стран-гегемонов, и мир постепенно становится реально многополюсным. При этом по многим важнейшим показателям экономической, военной и политической мощи, а также по своей «мягкой силе» прежде всего «Большой Китай», начинает занимать место страны-лидера.

В целом, в каждом государстве в любой исторический момент его существования имеет место сочетание различных типовых форм государственной организации. Тем самым обосновывается необходимость конкретного знания типологических характеристик государства, которое только и способно давать соответствующие структурные послышки для понимания сущности государственного управления в данном государстве. Столь же актуальны и содержательные послышки, которые дают знание общественных функций государства.

В заключение важно отметить, что политический режим не имеет прямой зависимости от форм правления и государственно-территориального устройства. Монархия, к примеру, не противопоставляет себя демократическому режиму, а республика допускает тоталитарный режим. Политический режим зависит, прежде всего, от реального функционирования властных структур, степени гласности и открытости в их работе, процедур отбора правящих групп, фактической политической роли различных социальных групп, состояния законности, особенностей политической и правовой культуры, традиций.

1.5. Эффективное и сильное государство: теория и практика в XXI веке

Проблемы эффективности государства издавна находятся в поле зрения теоретиков и практиков. Как отметил в своё время русский мыслитель Иван Ильин «слабая власть ... своего рода роскошь, которую может себе позволить только народ, находящийся в исключительно благоприятных условиях».

Ещё в конце ушедшего века в докладе Всемирного банка «Государство в меняющемся мире» подчёркивалось, что эффективное государство жизненно необходимо для предоставления товаров и услуг, а также для создания правил и институтов, позволяющих рынкам процветать, а людям вести более здоровую и счастливую жизнь. Без этого невозможно устойчивое развитие как в экономической, так и в социальной сфере»²⁸. Проблема создания эффективной власти особенно остро стоит в постсоветских государствах с переходной экономикой, которая в известном смысле есть не что иное, как система неэффективной власти (выражаясь словами нашего земляка профессора Вячеслава Дементьева).

Более того, нельзя не согласиться с тем, что большая часть неконтролируемых или мало контролируемых дестабилизирующих процессов и явлений в современном мире (терроризм, политический, религиозный, этнический радикализм, гражданские войны и т.п.) являются прямым следствием ослабления или отсутствия государственных институтов и

деградации государств как таковых. Существует целая группа стран, причём не только в Африке, Азии, на Балканах, но и на постсоветском пространстве, в которых государственное начало слабеет из-за разложения и деградации государственного управления. Ситуация характеризуется массовой коррупцией, неэффективностью и цинизмом бюрократического аппарата, неспособностью правоохранительной системы обеспечивать безопасность и правопорядок, выходом ряда институтов из под контроля центральных властей, недееспособностью системы здравоохранения и образования, то есть неспособностью государства исполнять свои минимальные функции²⁹.

Не избежала подобного рода проблем и посткоммунистическая Россия. Правда, и обсуждать, и решать такого рода проблемы государство и общество там начали ещё в конце 90-х годов XX века. Напомним мысль из книги видных российских учёных С.П. Капицы, С.П. Курдюмова, Г.Г. Малинецкого «Синергетика и прогнозы будущего», первое издание которой вышло в свет ещё в 1997 году: «Наш этнос круто пикирует вниз. И это опасно. Не только для нас. В кризисные, переломные эпохи, когда цивилизации брошен исторический вызов, по терминологии А. Тойнби, желательно иметь несколько сообществ, предлагающих разные варианты ответов»³⁰. Сделав необходимые выводы и приложив волю и энергию, российское государственно-политическое руководство уже в XXI веке остановило это падение, существенно укрепило суверенитет и государственность.

Ещё семь лет назад в одной из прогностических работ Дмитрий Сулов справедливо отметил, что главной позитивной тенденцией последнего времени является своего рода «возвращение государства», т. е. постепенное усиление его регулирующей роли в экономике, социальной сфере и международных отношениях. Она зародилась в 2005-2007 гг. и, по всей видимости, будет усиливаться в течение ближайшего десятилетия. В 1990-е гг. доминирующей парадигмой, наоборот, было так называемое «отмирание государства» в связи с глобализацией. Подобное «отмирание» воспринималось позитивно. Сегодня же, напротив, и международная стабилизация, и экономический рост и конкурентоспособность, и уменьшение социальной напряженности связываются в социальных науках именно с усилением государства. Аналогичные процессы прослеживаются в экономике, причем как на внутригосударственном, так и на глобальном уровнях. Во многих странах, в том числе традиционно исповедующих ценности свободного рынка, растет роль государства в регулировании торговли, инвестиций, энергетической политики. На глобальном уровне произошел отказ от политики, приводившей к ослаблению государства как такового в ходе экономической либерализации. Между тем в 1990-е гг. эта политика проводилась Всемирным банком, и в особенности МВФ. В настоящее время, напротив, институты глобального экономического регулирования пытаются осуществлять программы, нацеленные на повышение качества государственного управления и усиление государств³¹. При этом следует учитывать, что со второй половины 2008 г. мир вступил в новую полосу развития. Глобальный финансовый кризис и военный конфликт России с Грузией подвели черту под эпохой после холодной войны, связанной с политическим, экономическим и военным господством

Соединенных Штатов. Система, в которой стабильность, мир и развитие в основном обеспечивались из единого центра, прекратила существование.

Направление и результаты нового переходного периода пока неясны, в связи с чем аналитики продолжают пользоваться в определении характера нового мира приставкой «пост», нередко именуя его постамериканским или постзападным. Вместе с тем он не стал и многополярным, поскольку не возникло ни новой военно-политической коалиции, ни многостороннего, институционально оформленного механизма принятия жизнеспособных решений. Тенденции роста нестабильности делают большинство государств крайне уязвимыми перед лицом новых вызовов, подвергая их соблазну «простых» решений, связанных с замыканием вовнутрь и централизацией власти. Однако автаркия и национализм, как показал опыт XX столетия, не защищают от дестабилизации. Новые решения требуются не только в международных отношениях, но и в выстраивании ответственного административного механизма внутри государств. Возрастает необходимость заново установить параметры и задачи эффективного государства. Способными к развитию окажутся лишь те, кто сможет правильно определить собственные возможности, соответствующие национальному опыту и положению в мировой системе. Остальные, как уже показал опыт «цветных» революций, будут распадаться или балансировать на грани распада и слабости.

Новая реальность, которая складывается на наших глазах, заставляет по-новому осмыслить задачи и модели государства. Достаточно очевидно, что любое эффективное государство должно обеспечивать стране политическую стабильность, экономический рост и перспективу социального развития. Необходима способность мобилизовать ресурсы для решения поставленных задач. Однако помимо этого сильному или эффективному государству нужны элементы демократии, позволяющей осуществлять обратную связь между обществом и правящей элитой. При этом функции демократии не равнозначны функциям управляемости общества. Последние во многом осуществляются обеспечивающими порядок и стабильность государственными институтами.

Эффективному государству требуется достаточная административная власть для противостояния как внешнему давлению, так и группам, лоббирующим специальные интересы. К последним относятся объединения, продвигающие интересы крупного бизнеса, этнических кланов или административно-силовых структур. Демократические процедуры могут и должны быть использованы для противостояния такого рода лоббированию и для определения приоритетов, отвечающих интересам широких слоев общества. В противном случае, как предупреждал еще Аристотель, государство способно либо превратиться в заложника олигархических групп, либо перестать быть управляемым.

Аспекты силы и эффективности государства различаются в зависимости от условий и уровня общественного развития. В разных обществах приоритет отдается разным задачам. Где-то уже достигнут высокий уровень социального и экономического развития и решены вопросы обеспечения внутренней и внешней безопасности, в других случаях развитие и безопасность входят в число важнейших направлений. Одни стремятся сохранить технологическое лидерство и высокий уровень социальной защиты, другие – высокие темпы

экономического и демографического роста. Таким образом, можно заключить, что, во-первых, сила или эффективность относительно стоящимся задачам; и, во-вторых, аспекты силы одного государства могут отсутствовать в другом.

Особую роль играют национальные традиции и положение в мире. Эти условия необходимо учитывать для понимания возможностей обеспечения стабильности и развития общества. Среди основных типов современных государств выделяются либеральное, социальное, а также государство развития или неомеркантилистское (точка зрения Андрея Цыганкова, профессора международных отношений и политических наук Университета Сан-Франциско, с которой солидарны авторы пособия).

Пример либерального государства – США, возникшие на основе идеалов англо-саксонского малого (ограниченного по своим функциям) государства и оказавшиеся после Второй мировой войны в центре мировой экономической системы. Обеспечение центрального места потребовало координации и переплетения интересов крупного бизнеса и государства, создания мощной армии и военно-промышленного комплекса.

Либеральное государство вряд ли применимо в условиях периферийных либо полупериферийных обществ. Прежде всего оно стремится к сохранению глобального информационно-технологического превосходства за счет создания преимуществ для развития бизнеса как внутри, так и вне страны. Американская элита ориентирована на поддержание конкурентной среды, способствующей инновациям, и институтов глобальной открытости. При этом американские социальные программы значительно менее развиты, чем европейские, но достаточны для привлечения значительного притока иммигрантов.

Примеры социального государства нетрудно отыскать в Европе, где оно возросло на католических идеалах справедливости. Во второй половине XX столетия такое государство не раз демонстрировало способность ограничивать амбиции крупного бизнеса прогрессивной налоговой политикой, выступать от имени многочисленного среднего класса и выстраивать приоритеты промышленного развития. Например, высокие темпы развития Франции и Германии в послевоенный период вплоть до 1970-х гг. во многом были связаны со способностью вкладывать солидные средства в «человеческий фактор» развития, связанный с улучшением качества жизни и программами переквалификации труда. Столь мощное распределительное государство стало возможным как благодаря центральному положению Европы в мировой экономической системе, так и в результате отсутствия амбиций содержать крупную армию и совершенствовать военные системы столь активно, как это делают Соединенные Штаты и Россия.

Китай – пример восточноазиатского государства развития неомеркантилистского типа, сформировавшегося на основе иерархичной конфуцианской традиции и периферийного положения в мировой системе. Периферийность продиктовала приоритет ускоренного развития, в то время как иерархичность политической культуры сделала возможным сохранение внутренней стабильности сверху. Последнее обеспечивается постепенным совершенствованием авторитарных механизмов правления и перераспределением внутреннего продукта от более развитых к менее развитым регионам. Так называемая восточноазиатская модель как раз и связана с

формированием «развивающего» государства. Оно ставит долгосрочные цели, выделяет сектора экономического роста и интегрируется в мировую экономику на основе стратегии экспорто-ориентированного подъема. Успехи Китая последних тридцати лет трудно отделить от такого рода избирательной открытости миру.

Незавидна участь государств со слабыми традициями внутренней консолидации, находящимися на периферии мировой экономики. Такое положение требует укрепления государства, способного ориентироваться на рост и развитие, но сплошь и рядом ведет к формированию политических систем, негодных для решения таких задач. В результате возникают либо государства слабые, плохо приспособленные для ответа на вызовы времени, либо - при наличии минеральных и энергетических ресурсов - паразитирующие. Последние, возможно, могли бы попытаться изменить положение дел сверху, но не имели к тому политической воли. Чаще всего они функционируют как государства элит, сросшихся с крупным и западным капиталом, коррумпированной бюрократии и слабого пассивного общества. Неэффективные паразитические государства создают питательную среду для массовых протестов и революций, а отнюдь не роста и развития.

Таким образом, модели государства далеко не всегда переносимы на иную социальную почву. При этом у каждой из них имеются преимущества и недостатки, способные превращаться в свою противоположность. Например, в либеральном государстве относительно слабы социальные программы, что при определенных условиях создает конкурентную среду, способствующую росту и инновациям. Развитые механизмы сдержек и противовесов препятствуют централизации и узурпации власти, но зато, увы, создают тенденции к её олигархизации и плутократизации. Например, власть крупного бизнеса и ВПК превратилась в серьезную проблему с точки зрения развития общества и выстраивания приоритетов, отвечающих интересам большинства нации. Слабостью государств развития по сравнению с социальными государствами является относительная политическая пассивность общества. Это облегчает правящему классу задачу управления, но ослабляет механизмы обратной связи. Наконец, социальное государство относительно стабильно, но склонно к самозамкнутости, поскольку не поощряет конкурентоспособность и развитие, как это делают либеральные и неомеркантилистские системы.

Некоторые базовые экономические и социальные показатели обсуждаемых в данной работе моделей государства суммированы в таблице, приведенной ниже³².

Экономические и социальные показатели избранных государств

	США	ФРГ	Китай	Россия	Нигерия
Экономический рост	2,4	1,0	7,7	2,2	5
Инновационность	3	5	25	18	-
Социальные расходы	9	22	5	12	-
Доля налогов	17,1	45,3	19,4	20,7	4,5
Собираемость налогов	0,92	0,86	0,89	0,70	0,64
Военные расходы	4,0	1,3	2,1	4,2	0,5
Индекс государственности	10	8,9	8,2	7,5	4,7

США – либеральное государство; ФРГ – социальное государство; Китай – государство развития; Россия – государство безопасности и развития; Нигерия – слабое государство

Экономический рост (%) = 2012–2014

Инновационность (место, 1 = наивысшее)

Социальные расходы (% ВВП) = 2012

Доля налогов (% ВВП) = 2013

Собираемость налогов (индекс) = 2003–2007

Военные расходы (% ВВП) = 2012–2013

Индекс государственности (10 = наивысший) = 2006

Большим своеобразием отличается государство Российское. Российское государство исторически сложилось как отличное от перечисленных выше моделей. Православное по своим истокам, оно стремилось поддерживать справедливое распределение общественного продукта. В русское определение справедливости вкладывался прежде всего экономический смысл, уходящий корнями в понятие общинной справедливости, основания которой заложены со времени крещения Руси. В случае неспособности государя обеспечить такую справедливость народ нередко спасался бегством в отдаленные районы страны или организовывал сопротивление.

Положение России в мировой системе также отличается глубоким своеобразием. С петровских времен страна утвердилась в качестве великой державы, занимая полупериферийное положение в мировой экономической системе. Учитывая многочисленные внешние опасности, правители никогда не ставили под сомнение важность поддержания статуса великой державы, жертвуя для его сохранения своими обязательствами перед обществом. Парадокс заключался в том, что для сохранения свободы от внешних посягательств русским приходилось консолидироваться вокруг государства, но ценой державности становилась деградация внутренних компонентов русской свободы. Военная сила, имперское могущество и способность противостоять внешним вторжениям постепенно превращались из средств в самоцель. Экономическая полупериферийность обязывала взимать с общества все более высокие налоги и изыскивать все новые административные механизмы для его эксплуатации. Всеобщая бедность и крепостное право стали инструментами ускоренной мобилизации армии. Власть игнорировала назревшие потребности в реформах, нередко видя в них лишь опасности для сложившейся в России системы самодержавия. По выражению Георгия Вернадского, «самодержавие и крепостное право стали ценой, которую русские заплатили за национальное выживание».

Такое историческое наследие фактически делает невозможным для России развитие по европейскому пути. Этому препятствуют политическая культура, важность поддержания боеспособной армии и необходимость мобилизации общественных ресурсов в целях ускоренного экономического роста. Поэтому создание эффективного государственного механизма сопряжено с укреплением способности правящего класса решать задачи развития и безопасности, не становясь заложником интересов элиты и не теряя связи с обществом. Необходимость сильного государства развития для России диктуется важностью преодоления разрыва с ведущими экономиками мира, готовностью дать адекватный ответ на угрозы безопасности и необходимостью улучшить уровень жизни, особенно в относительно отдаленных и критически важных регионах Сибири, Дальнего Востока, Кавказа и Крыма.

Попытки формирования относительно децентрализованной и либерально-ориентированной системы западного образца лишь закрепят экономическое отставание и олигархически-сырьевую ориентацию. Без сильного государства можно забыть о создании конкурентоспособных на мировых рынках секторов и отраслей. Как справедливо пишет Иммануил Валлерстайн, «в странах со слабой административной властью государственные управленцы оказываются не в состоянии координировать деятельность сложного промышленно-коммерческо-сельскохозяйственного механизма. Вместо этого они превращаются в феодалов отдельных поместий, не обладая легитимными полномочиями на управление целым».

Оксана Владимировна Гаман-Голутвина обращает внимание на отсутствие в современной России концептуально и практически важного разграничения между интересами, полномочиями и функциями государства и бюрократии. Она справедливо подчёркивает, что в современной России функции государства несколько уже (с ударением на «у»), чем в развитых странах, тогда как интересы, функции и полномочия административно-политической бюрократии зачастую гипертрофированы. Нам подобная ситуация до боли знакома по украинским реалиям. Впрочем, дело не в нашей боли или критической оценке подобной ситуации, а в том, что «при этом бюрократия использует рычаги государства для достижения сугубо партикулярных (групповых) задач и целей в противовес общегосударственным. В этом контексте представляется чрезвычайно важным разграничение между коррупционно стимулированной практикой бюрократического произвола и активной ролью государства как политического и экономического фактора. Если первая представляет собой препятствие для нормального функционирования социума, то вне активной роли государства невозможно его эффективное развитие. Реализация предложений по «уходу государства» из управления может привести к росту коррупции и падению исполнительной дисциплины... Вышесказанное определяет необходимость коррекции концепции административной реформы: гипертрофированные полномочия и функции административно-политической бюрократии действительно необходимо урезать, тогда как государству не стоит непродуманно и поспешно расставаться со своими прерогативами и функциями»³³.

С другой стороны, в глобальном мире невозможно возвращение России к прежним моделям сильной власти, будь то самодержавная или советская. Вместо попыток контролировать бизнес необходимо установить четкие правила его деятельности и создать дополнительные стимулы развития частной инициативы и привлечения инвестиций. По-прежнему актуальна масштабная программа модернизации Петра Столыпина начала XX века, которая имела целью активное подключение российской экономики к мировой.

Курс последних полутора десятилетий, судя по всему, исчерпал ресурсы развития. Созданное в начале XXI века Владимиром Путиным государство слишком зависит от энергетического экспорта, действует преимущественно в интересах влиятельных политико-экономических групп и ещё не создало механизмов устойчивого долгосрочного прогресса. Политический класс во многом не удовлетворяет требованиям современного развития. Процветание 2000-х гг. не сопровождалось решением фундаментальных экономических и

политических проблем. Конкурентоспособность экономики находится пока ещё на сравнительно низком уровне. Высокий уровень коррупции и технологическое отставание российского бизнеса от западного существенно снижают поступления в казну, затрудняя дальнейшее укрепление государственности. Ослабление рубля в ноябре-декабре 2014 г. стало в некотором смысле выражением неэффективности созданной государственной модели.

Санкции Запада против российской экономики несут не только риски, но и новые возможности, связанные с увеличением внутренних стимулов развития и диверсификацией внешнеэкономических связей по направлению к азиатским рынкам. База внутренней поддержки государства в связи с украинским кризисом расширилась, создавая потенциал для новой консолидации власти. Однако выбор между маневрированием и государством развития не сделан. Новых возможностей, судя по всему, не реализовать без заметной роли государства, способствующего развитию общественной инициативы, предлагающего новые масштабные проекты и мобилизующего общественные ресурсы. России необходим комплекс мер, включающий более жесткую борьбу с коррупцией, создание правовой конкурентной среды на внутренних рынках и поддержку наиболее перспективных для интеграции в международные структуры секторов и отраслей экономики.

Сильное государство необходимо также для повышения качества элиты и функционирования политической системы. Качество элиты определяется не только материальным стимулированием, но и предложением патриотических ценностей, которые поддерживают модель сильного государства. Помимо образования за рубежом в России должна быть создана сеть специализированных национальных институтов для формирования патриотической элиты. Другой важнейший приоритет – переход от «ручного» управления к системе российских праймериз или первичного отбора представителей элит, приемлемых для основных слоев политического класса. Пока система носит неформальный характер, задерживая создание базовых политических институтов.

Кстати, России стоит внимательно изучить китайский опыт ротации государственно-политических элит. С приходом к власти в Китае третьего поколения лидеров (1990-1993 гг.) в стране и в Коммунистической партии возобладал принцип коллективного руководства. Здесь не было той системы сильной личной власти, которая сложилась в Китае во времена Мао Цзэдуна и во многих отношениях сохранялась при Дэн Сяопине. Китай так долго страдал от нестабильности власти и от внутренних конфликтов в высших эшелонах власти, что новые лидеры жаждали установления в стране стабильной, предсказуемой и неразрушимой системы государственной и партийной власти. Такая система власти невозможна в условиях слишком большой концентрации власти в руках одного вождя, как это было во времена Мао Цзэдуна, а потом и Дэн Сяопина. Но и американская система смены власти и разделения властей не казалась для китайских лидеров приемлемой в условиях Китая. В результате здесь сложилась своя система выдвижения достойных и мудрых руководителей, которая считается многими наблюдателями наиболее эффективной – и не только для Китая.

Сегодня власть первого лица в стране и в партии уже не столь велика, как во времена Мао Цзэдуна и Дэн Сяопина, и все важные вопросы в Китае решаются коллегиально: в ЦК КПК, в Политбюро ЦК КПК и в Постоянном комитете Политбюро, который состоит из пяти человек. Выдвижение лидеров в Китае так же, как это было в прошлом и в СССР, происходит из людей, которые прошли через все ступени партийной или государственной иерархии.

Си Цзиньпин стал первым лидером Китая, который родился уже после образования КНР – в 1953 году. Его отец – Си Чжунсюнь был соратником Мао Цзэдуна и занимал в 1959–1962 годах пост заместителя главы Госсовета КНР. Он был, однако, репрессирован и сослан как «враг народа». Только в 1979 году он был реабилитирован и возвращен в руководство как губернатор провинции Гуандун. Именно Си Чжунсюнь помогал создавать в этой провинции первые свободные экономические зоны. Его сын окончил самый престижный в Китае университет Цинхуа и получил диплом инженера-химика. Некоторое время Симладший работал как один из помощников вице-премьера КНР Гэн Бяо. Однако сам Си Цзиньпин неожиданно попросил направить его на работу в провинцию. Эта просьба была удовлетворена, и вскоре Си стал секретарем комитета КПК не слишком развитого уезда Чжэндин провинции Хэбэй. Уезд быстро выдвинулся в число передовых, и эти успехи были замечены. В 1985 году молодой Си Цзиньпин возглавил партийный комитет провинции Фуцзянь, а еще через 7 лет ему было поручено руководить провинцией Чжэцзянь, экономика которой развивалась особенно быстро именно при Си. В самом начале 2007 года Си Цзиньпин был неожиданно переведен в Шанхай, прежнее руководство которого было обвинено в масштабной коррупции и строго наказано. Но уже в октябре 2007 года на XVII съезде КПК Си был избран в Постоянный комитет Политбюро ЦК КПК и перебрался в Пекин. В 2008 году он был избран заместителем председателя КНР. В 2008 году именно Си Цзиньпин отвечал в Китае за подготовку и проведение Всемирной летней Олимпиады, которая прошла во всех отношениях очень успешно. В 2009 году он отвечал также за проведение многих мероприятий по случаю 60-летия КНР. Как заместитель председателя КНР Си Цзиньпин совершил в 2008–2010 годах много важных международных визитов, что подтвердило в глазах наблюдателей его статус преемника Ху Цзиньтао. Он встречался как с президентом США Бараком Обамой, так и с президентом России Дмитрием Медведевым. В октябре 2010 года на пленуме ЦК КПК Си Цзиньпин был избран заместителем председателя Военного Совета ЦК КПК. Абсолютно предсказуемо в 2012 году – на XVIII съезде КПК – Си Цзиньпин был избран Генеральным секретарем ЦК КПК, а в 2013 году и председателем КНР.

Мы видим, что в современном Китае очень заботятся о подготовке будущих лидеров страны и партии. Однако плавность и предсказуемость перемен в высшем эшелоне китайского руководства, а также прочность и компетентность власти в этой стране вызывают нередко не столько одобрение, сколько раздражение как среди части западных наблюдателей, так и среди российских либералов. На самом деле Китай реализует сегодня самую разумную систему ротации кадров и преемственности власти, какая только возможна в настоящее время в этой огромной стране. «Плавная» и проводимая в «рутинном порядке» смена кадров происходит в Китае не только в Пекине, но

и на уровне провинций, каждая из которых равна по населению крупному европейскому государству. Примечательно, что Китай еще в далеком прошлом старался заботиться о компетентности, способностях и образовании чиновников на всех уровнях государственной иерархии. Здесь уже более двух тысяч лет назад проводились специальные экзамены для чиновников, претендующих на те или другие посты. Сегодня эти древние традиции возрождаются, хотя и совсем в других условиях и в других формах. Конечно, слепо копировать китайский опыт (как и американский или европейский) контрпродуктивно. Однако изучать и осмысливать – просто необходимо.

Учитывая важность сохранения и преемственности сильной власти в России, можно предположить относительно длительный срок правления фигуры, согласованной с основными слоями политической элиты и затем избранной на общенациональных выборах. Наконец, Российское государство обладает достаточной зрелостью для движения от управляемой демократии к конкурентному механизму выборов в региональные и центральные органы законодательной власти. Во избежание дестабилизации сильное правление должно полнее интегрировать в себя элементы не только элитно-аристократического, но и демократического участия.

В XXI веке успешными будут государства, способные воспользоваться историческим опытом для интеграции современных показателей силы и жизнеспособности. Различные модели сильного государства укрепятся, если частично заимствуют лучшие качества других моделей. Ответить на вызовы столетия, по-видимому, смогут те, кто способен удовлетворять следующим критериям.

Управлять элитой. Предполагается не жесткое администрирование, а умение формулировать общие цели и мобилизовать ресурсы для их реализации. Цели определяются на основе широкого диалога между различными слоями правящего класса, но процесс не может быть отдан на откуп этим слоям или превращаться во взаимоисключающий набор рекомендаций, диктуемый желанием высших руководителей угодить всем. Находящимся в кризисе слабым, либеральным и социальным государствам это не слишком удастся. В США, например, Республиканская партия саботирует правление и инициативы президента-демократа Барака Обамы. В отношениях с Ираном дошло до открытого торпедирования официальных переговоров Белого дома с Тегераном, выразившегося, в частности, в письме верхушки республиканцев к руководству Ирана с предупреждением против принятия условий Обамы.

Планировать развитие. Сегодня для выхода из кризиса и сохранения конкурентоспособности даже экономически развитые либеральные и социально-ориентированные государства уже не могут рассчитывать на прежние механизмы саморазвития. Кризис переживает Европейский союз. Выход из него требует не только новых финансовых вложений и компромисса со странами-«бунтарями» и прежде всего Грецией, но и выработки долгосрочной стратегии роста. Совокупность ставящихся задач при необходимости удовлетворять высокие социальные запросы общества не решается в рамках неолиберальной модели. Если же говорить о государствах полупериферийного и развивающегося мира, то без стратегии долгосрочного

планирования они не выйдут на новые позиции экономического роста и социального прогресса.

Сверять курс с обществом. Государствам необходим надежный институционально сложившийся механизм взаимодействия с обществом. Он обеспечит сверку сформулированного во взаимодействии с элитами курса развития, а также предохранит от перекоса в сторону удовлетворения амбиций политического класса. Слабые и неомеркантилистские государства нередко пренебрегают необходимостью соотносить свои действия с реакцией общества, что чревато различными формами деструктивного социального и политического протеста.

Инвестировать в социальные программы. Современное государство не может быть успешным без вложений в будущие поколения и «человеческий капитал». В XX веке процветание США во многом обусловлено способностью привлекать лучшие человеческие ресурсы и создавать возможности для вертикальной мобильности. Дальнейшие успехи государств будут связаны с программами разумного инвестирования в образование, здравоохранение и другие социальные программы. Разумного в смысле способности таких программ стать не тормозом развития деловой активности, а фундаментом экономического и социального роста. Неомеркантилистским государствам есть чему поучиться у государств социальных, особенно тех, которые смогли использовать социальные программы для решения задач переквалификации рабочей силы и адаптации к новым условиям экономического развития.

Продвигать ценности сильного государства в мире. Сильное государство нередко отождествляется с жестким администрированием, авторитаризмом и цензурой. Такое восприятие нередко является результатом лоббирующей активности сторонников неолиберального государства, продолжающих считать его ценности универсальными и настаивающих на их повсеместном внедрении. Однако в мире в целом, включая либеральный сегмент, нарастает разочарование неспособностью правящего класса направлять деятельность крупного бизнеса в интересах широких социальных слоев. Реакция на глобальный кризис 2008 г. продемонстрировала, что государство, в том числе в Соединенных Штатах, ищет дополнительные способы стимулировать экономический рост или по крайней мере справляться с кризисами. Принципы государственной силы и эффективности могут различаться. Универсальным же является наличие у государства инструментов для решения стоящих перед обществом задач на основе конкретного исторического опыта.

Вопросы для самоконтроля и размышления

- 1) Дайте определение государства в соответствии с его многогранностью.
- 2) Чем определяется содержательное наполнение общественных функций государства?
- 3) Охарактеризуйте трансформацию экономической функции государства в современном мире.
- 4) Охарактеризуйте внутренние функции государства.
- 5) В чем заключаются внешние функции государства?
- 6) Как вы понимаете социальное регулирование общества?

- 7) Охарактеризуйте известные вам теории о происхождении и сущности государства.
- 8) Аргументируйте ваше определение государства, укажите его сущностные черты, важнейшие компоненты.
- 9) Охарактеризуйте основные признаки государства.
- 10) Что включает в себе понятие «*форма государства*»?
- 11) Изложите типологию форм правления, критерии и основные различия типов государств.
- 12) В чем заключаются принципиальные различия современных республик: президентских, парламентских, смешанных президентско-парламентских?
- 13) Охарактеризуйте различные формы государственно-территориального устройства, принципы унитаризма, федерализма и конфедерализма.
- 14) Сравните основные черты унитарного и федеративного государства.
- 15) Раскройте понятия и типологию политических режимов.
- 16) Охарактеризуйте основные разновидности демократического политического режима.
- 17) Охарактеризуйте критерии, которые в XXI веке позволят государству быть успешным.

II. СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ

Основные понятия: государственный орган, структура государственного органа, основные принципы организации деятельности органов государственной власти, система государственных органов в Донецкой Народной Республике, государственное устройство Донецкой Народной Республики

2.1. Понятие, типология, характеристика

Субъектом государственного управления, как уже отмечалось (1.1), выступает государство в целом. Однако это не означает, что все его органы, предприятия, организации и учреждения непременно участвуют в формировании и реализации управляющих воздействий. Многогранность функций государства, разнообразие его связей с обществом определяют и разнонаправленность, и разнохарактерность деятельности различных государственных структур, их подразделений и персонала, разную меру и разные способы их действия в управленческих процессах.

Организационная структура государственного управления - это особое государственно-правовое явление, обусловленное общественно-политической природой, социально-функциональной ролью, целями и содержанием государственного управления в обществе. Она включает в себе определенный состав, организацию и устойчивую взаимосвязь человеческих ресурсов, технических и других средств, выделяемых и затрачиваемых обществом на формирование и реализацию государственно-управляющих воздействий и поддержание жизнеспособности самого субъекта управления. В ней концентрируются многие социальные и организационные качества государства. Отсюда выделение организационной структуры государственного управления из многообразных связей государства и общества и ее специальное понимание.

В качестве системообразующего элемента организационной структуры государственного управления выступает государственный орган (или орган государства, что порой различают в юридической литературе), связанный с формированием и реализацией государственно-управляющих воздействий, причем как в целом, в единстве их составных проявлений, так и по отдельным проявлениям: целеполаганию, организации и регулированию.

Государство как организация публичной власти осуществляет ее, выполняя свои многообразные функции управления общественными процессами, с помощью образуемых в установленном порядке государственных органов. Государственные органы являются вспомогательными институтами государственной власти, проводниками ее решений, теми ее структурами, которые практически реализуют властные полномочия в соответствии с определенной им компетенцией.

Понятие «орган» может рассматриваться как часть более широкого понятия «организация». Организация предполагает коллектив людей, объединенных общими целями деятельности для решения поставленных задач. Орган представляет собой конкретную разновидность организации, причем, в

отличие от нее органом может быть как одно должностное лицо, так и известным образом организованная группа должностных лиц. Поэтому каждый государственный орган является составной частью организационной структуры государственного аппарата. Он состоит из тех органов, которые обладают определенными чертами и свойствами, подчеркивающими их принадлежность к осуществлению государственной власти и функций государственного управления.

Поскольку государственными органами вырабатываются и реализуются властно-управленческие решения, их следует отличать от тех организационных структур государства, в которых создаются материальные, социальные и духовные продукты: от *государственных предприятий*, осуществляющих экономическую деятельность на базе государственной собственности; от *государственных учреждений*, связанных, как правило, с оказанием социальных и духовных услуг; от *государственных организаций*, выполняющих обычно организационные функции в различных социальных сферах. Можно выделить специфические *признаки, отличающие государственные органы* от других организаций, имеющих в государстве и обществе. Это такие как: регламентация конституционно-правового статуса органа; наличие у него государственно-властных полномочий; законодательные особенности учреждения; порядок деятельности в присущих ему организационно-правовых формах; наличие определенной компетенции, включающей в себя предметы ведения и полномочия в отношении этих предметов ведения в соответствующей сфере государственной деятельности. Таким образом, государственный орган - это учрежденное в структуре государства в установленном порядке образование, имеющее собственную компетенцию и наделенное властными полномочиями по осуществлению определенного вида государственной деятельности, характеризующееся задачами, функциями, структурными особенностями, формами и методами.

Государственные органы образуются для осуществления государственной власти и реализации функций государственного управления. Социальное предназначение их властно-управленческой деятельности в основном сводится к следующим *функциям*: регулятивной, связанной с принятием нормативных актов, правил поведения людей; организаторской, обеспечивающей исполнение принимаемых решений; охранительной, заключающейся в обеспечении правопорядка, безопасности граждан, защите их прав и свобод. Названные функции лежат в основе соответствующих видов государственной деятельности - нормотворческой, организаторской (исполнительной, распорядительной), правоохранительной. Функции государственной власти и виды деятельности государства обуславливают первичную специализацию государственных органов по практическому осуществлению государственного управления.

Наиболее существенный признак государственных органов - наличие государственно-властных полномочий. Вместе с другими этот признак позволяет провести четкое разграничение между государственными органами, являющимися носителями государственной власти, и государственными организациями, учреждениями, предприятиями, а также негосударственными органами и организациями. Государственно-властные полномочия выражаются

в компетенции государственных органов и практически реализуются в принимаемых ими властно-управленческих решениях. Они закрепляются в издаваемых государственными органами от имени государства юридически обязательных нормативных и индивидуальных правовых актах, а также находят свое отражение в конкретных действиях и предпринимаемых мерах. Во исполнение принятых решений государственные органы осуществляют наблюдение за неуклонным соблюдением требований, содержащихся в данных актах, обеспечивают защиту этих требований от нарушений путем применения разнообразных мер воспитания, убеждения, разъяснения и поощрения, а в необходимых случаях и государственного принуждения. Они совершают многие другие действия, имеющие юридическое значение, например, выдают документы, удостоверяют юридические факты, регистрируют общественные объединения, лицензируют виды деятельности и т.д.

Для реализации государственных функций государственные органы наделяются государственно-властными полномочиями как внешнего, так и внутреннего характера. Их деятельность облекается в правовые формы, а принимаемые ими акты имеют иерархию по юридической силе и значению. Они осуществляют правотворческую, правоприменительную и правоохранительную деятельность, в процессе которой опираются на интеллектуальную, организационную, материальную и принудительную силу государства. Каждый из них представляет собой относительно самостоятельное, структурно обособленное звено государственного аппарата. Вместе с тем государственные органы образуют в своей совокупности определенную систему, которая основывается на конституционно закрепленных принципах.

Источником власти в Донецкой Народной Республике является ее народ. Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления (гл. 1. ст. 2 Конституции Донецкой Народной Республики).

Граждане Донецкой Народной Республики, реализуя свои права участия в управлении делами государства, могут влиять на формирование государственных органов через выборы и своих представителей.

Государственные органы составляют *единую систему* осуществления государственной власти. Под системой государственных органов в Донецкой Народной Республике понимается совокупность ее республиканских и территориальных органов государственной власти.

Единство системы государственных органов обеспечивается наряду с разграничением предметов ведения и полномочий, а также тем, что все органы этой системы действуют совместно, находятся в тесной взаимосвязи и взаимозависимости. Целостность государственного управления обеспечивается и поддерживается за счет скоординированной и сложной работы организационных структур государственного аппарата разного уровня. Существующая между органами государственной власти тесная организационно-правовая взаимосвязь характеризуется тем, что одни органы избираются, назначаются или формируются другими органами, одни из них руководят другими, одни подотчетны и ответственны, подконтрольны и подчинены другим.

Государственная власть в Донецкой Народной Республике осуществляется на основе разделения ее на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны.

Государственную власть в Донецкой Народной Республике осуществляют Глава Донецкой Народной Республики, Народный Совет Донецкой Народной Республики - парламент Донецкой Народной Республики, Совет Министров Донецкой Народной Республики – Правительство Донецкой Народной Республики, образуемые в соответствии с гл.1 ст.6 Конституции ДНР.

Особенности же правового регулирования организации и деятельности органов, относящихся к той или иной ветви государственной власти, закрепляются другими положениями Конституции ДНР (гл. 4 «Глава Донецкой Народной Республики», гл. 5 «Народный Совет Донецкой Народной Республики», гл. 6 «Совет Министров Донецкой Народной Республики», гл. 7 «Судебная власть и прокуратура в Донецкой Народной Республики») и конкретизируются в ряде законов.

Таким образом, под системой республиканских органов законодательной, исполнительной и судебной власти, следует понимать единство взаимосвязанных органов различных ветвей государственной власти, которое, исходя из разграничения полномочий при осуществлении законодательных, исполнительных и судебных функций, обеспечивает баланс этих властей, систему взаимных сдержек и противовесов.

Система органов государственной власти городов Донецкой Народной Республики создается ими самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя и общими принципами организации представительных, и исполнительных органов государственной власти.

Систему органов территориального управления составляют государственные органы, организованные по территориальному или функционально-отраслевому принципам, осуществляющие управленческую деятельность посредством структурных подразделений в административных границах конкретной территории. К ним относятся территориальные органы юстиции, внутренних дел, финансовые, сельского хозяйства, архитектуры и строительства, по управлению государственным имуществом, по промышленности, торговле, земельным ресурсам и землеустройству, транспорту и связи, образованию, здравоохранению, культуре и др. Также сюда можно отнести администрации городов и поселков, налоговую инспекцию, военные комиссариаты, управления статистики, миграционную службу, управления безопасности, чрезвычайных ситуаций, гражданской обороны, санитарно-эпидемиологического надзора и т.п.

Компетенция государственных органов определяется прежде всего уровнем той деятельности, для которой они создаются. Орган управления может быть как самостоятельным юридическим лицом, так и подчиненным структурным подразделением вышестоящего органа власти.

Организация и деятельность государственных органов строится на *принципах*, которые согласуются с конституционными основами осуществления государственной власти в Донецкой Народной Республике.

Основным принципом организации деятельности органов государственной власти Донецкой Народной Республики является ее разделение на три ветви. В результате органы государственной власти подразделяются на законодательные (представительные), исполнительные и судебные. В пределах своей компетенции по осуществлению властных функций государственные органы самостоятельны и независимы, но при этом они не могут не взаимодействовать друг с другом. Организация государственной власти по принципу ее разделения не должна создать иллюзию о многовластии в обществе. Это означает, что никакой государственный орган не может претендовать на суверенное осуществление государственной власти, присвоить себе всю ее полноту или монополизировать ее отправление. Следовательно, сама по себе государственная власть не делится между государственными органами, ее осуществление связано с разделением определенных функций и полномочий, которыми они наделяются.

К числу других принципов организации и деятельности органов Донецкой Народной Республики относятся: формирование государственных органов народом или по его поручению соответствующими органами власти; осуществление полномочий в интересах реализации прав и свобод человека и гражданина; специализация выполнения видов государственной деятельности на основе «разделения труда» путем наделения каждого органа определенной компетенцией; территориальная организация властных структур; разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти; законность в деятельности государственных органов; обеспечение исполнения полномочий государственных органов институтом государственной службы; употребление в официальном делопроизводстве государственного языка.

Все государственные органы имеют общий правовой режим деятельности, формируемый Конституцией Донецкой Народной Республики и соответствующими ей законодательством. Конституционно-правовой статус органов Донецкой Народной Республики определяется Конституцией и законами, указами Главы Донецкой Народной Республики, постановлениями Правительства Донецкой Народной Республики, а также положениями об органах и другими нормативными правовыми актами. Следует отметить, что понятие «законодательство об организации государственной власти» не тождественно понятию «законодательство об органах государственной власти». Первое из них шире, поскольку статутные законы и иные законодательные акты всегда дополняются законами, регулирующими деятельность этих органов и их взаимодействие в конкретных ситуациях. Например, закон «Об охране окружающей среды» не является законом об органах государственной власти, однако в нем содержатся существенные нормы, раскрывающие полномочия органов государственной власти и местного самоуправления в сфере охраны окружающей среды, что имеет важнейшее отношение к организации государственной власти.

Будучи составными частями государственного аппарата, органы государства различаются порядком образования, видами выполняемой ими государственной деятельности, характером и объемом компетенции, особенностями исполнения возложенных на них полномочий, формами и

методами осуществления ими функций государственного управления и т.д. В зависимости от классификационного критерия *виды государственных органов* могут быть распределены:

1) по принципу разделения властей: законодательные, исполнительные, судебные;

2) по территориальному масштабу: республиканские, региональные (территориальные), местные;

3) по характеру и объему компетенции: общей компетенции, специально-функциональной компетенции (отраслевой и межотраслевой), особой компетенции;

4) по виду государственной деятельности: гражданские, военные, правоохранительные, специализированные;

5) по организационно-правовым формам: коллективные, единоличные;

6) по формам принятия решений: коллегиальные, единоначальные;

7) по формам и методам осуществления функций государственного управления: политические, административные, фискальные, «силовые», экономические, финансовые, карательные, контрольно-надзорные, консультационные, координационные;

8) по особенностям исполнения возложенных полномочий: властно-управленческие, вспомогательные.

Такая классификация государственных органов проводится как на республиканском уровне, так и на уровне органов государственной власти определенной территории.

Многообразие государственных дел вызывают необходимость большого числа государственных органов, специализирующихся на выполнении функций государственного управления. Поэтому помимо рассматриваемых традиционных и наиболее распространенных видов государственных органов существуют и другие их виды. Можно выделить органы, осуществляющие надзор за законностью, контроль за финансами и другими видами государственной деятельности. Такие органы образуют еще один вид - контрольно-надзорные органы государства, наделяемые для выполнения подобных функций особой компетенцией (Счетная палата, Уполномоченный по правам человека и др.) Кроме того, органы, осуществляющие свою деятельность, связанную с функциями государственного управления, могут создаваться при Главе Республики и правительстве, при министерствах и ведомствах, при администрациях городов.

Под *структурой государственного органа* понимаются его внутреннее устройство, порядок расположения составляющих его звеньев, подразделений, их соотношение, подчиненные выполняемым функциям, объему полномочий и компетенции, исходящими из общей компетенции и предмета ведения данного органа. Организационная структура государственного органа может быть довольно простой (прокурор района) или весьма сложной (двухуровневая структура парламента). Чем выше положение органа в вертикальной иерархии, тем, как правило, сложнее его структура. Она находит свое отражение в штатном расписании, где детализируется полное наименование структурных подразделений, учрежденных должностей с их классификацией и предусмотренным обеспечением. В состав каждого государственного органа

входят лица, являющиеся непосредственными носителями и исполнителями государственно-властных полномочий, а также лица, обеспечивающие исполнение как полномочий таких лиц, так и полномочий собственно государственных органов. В составе государственных органов есть и технический аппарат (вспомогательно-обслуживающий персонал).

Наиболее актуальными проблемами деятельности государственных органов в Донецкой Народной Республике являются: правовое обеспечение реальной самостоятельности органов законодательной, исполнительной и судебной власти, организации их взаимодействия между собой; поиск оптимальных организационно-правовых форм разграничения предметов ведения и полномочий различных государственных органов. Для действенности органов государственной власти актуален вопрос об оптимизации распределения властно-управленческих функций внутри государственного аппарата, а точнее между государственными органами различных ветвей власти и видов государственной деятельности.

Государственное устройство Донецкой Народной Республики

Территория Донецкой Народной Республики определяется границами, существовавшими на день ее образования.

Административно-территориальными единицами Донецкой Народной Республики являются районы и города республиканского значения.

Административно-территориальное устройство Донецкой Народной Республики устанавливается законом.

Государственные флаг, герб и гимн Донецкой Народной Республики, их описание и порядок официального использования устанавливаются законом.

Столицей Донецкой Народной Республики является город Донецк.

2.2. Глава Донецкой Народной Республики

Глава Донецкой Народной Республики является высшим должностным лицом и главой исполнительной власти Донецкой Народной Республики.

Глава Донецкой Народной Республики в соответствии с Конституцией в установленном порядке:

1) принимает меры по защите прав и свобод человека и гражданина, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти Донецкой Народной Республики;

2) определяет основные направления развития Донецкой Народной Республики;

3) представляет Донецкую Народную Республику в отношениях с иностранными государствами, при этом он вправе подписывать международные договоры от имени Донецкой Народной Республики (гл. 4. ст. 56 Конституции ДНР);

4) принимает меры по обеспечению безопасности и территориальной целостности Донецкой Народной Республики, формирует и возглавляет Совет Безопасности, статус которого определяется законом;

5) является главнокомандующим Вооруженных Сил Донецкой Народной Республики;

6) в интересах обеспечения безопасности граждан вводит в соответствии с законом чрезвычайное и военное положение в Донецкой Народной Республике с последующим утверждением Народным Советом Донецкой Народной Республики;

7) представляет в Народный Совет Донецкой Народной Республики ежегодные отчеты о результатах деятельности Совета Министров Донецкой Народной Республики;

8) обладает правом законодательной инициативы в Народном Совете Донецкой Народной Республики;

9) вправе требовать созыва внеочередного заседания Народного Совета Донецкой Народной Республики, а также созывать вновь избранный Народный Совет Донецкой Народной Республики на первое заседание ранее срока, установленного для этого настоящей Конституцией;

10) вправе участвовать в заседании Народного Совета Донецкой Народной Республики с правом совещательного голоса;

11) распускает Народный Совет Донецкой Народной Республики в случаях и в порядке, предусмотренных настоящей Конституцией;

12) решает в соответствии с законом вопросы гражданства Донецкой Народной Республики;

13) осуществляет помилование;

14) награждает государственными наградами, присваивает почетные, воинские и специальные звания;

15) формирует Администрацию Главы Донецкой Народной Республики;

16) представляет в Народный Совет Донецкой Народной Республики кандидатуры Председателя Национального банка, Генерального прокурора, других должностных лиц в соответствии со своими полномочиями, а также входит в Народный Совет Донецкой Народной Республики с представлениями об их освобождении от должности;

17) приостанавливает или отменяет действие постановлений и распоряжений Совета Министров Донецкой Народной Республики, актов министерств и иных органов исполнительной власти Донецкой Народной Республики;

18) подписывает и обнародует законы Донецкой Народной Республики либо отклоняет их;

19) осуществляет иные полномочия в соответствии с Конституцией и законами Донецкой Народной Республики.

Глава Донецкой Народной Республики на основании и во исполнение настоящей Конституции и законов Донецкой Народной Республики издает указы (постановления) и распоряжения, обязательные для исполнения на всей территории Донецкой Народной Республики.

Указы и распоряжения Главы Донецкой Народной Республики не должны противоречить настоящей Конституции и законам Донецкой Народной Республики.

Правовые акты Главы Донецкой Народной Республики, а также нормативные правовые акты органов исполнительной власти Донецкой Народной Республики направляются в Народный Совет Донецкой Народной Республики в сроки, установленные законом.

Народный Совет Донецкой Народной Республики вправе обратиться к Главе Донецкой Народной Республики или в органы исполнительной власти Донецкой Народной Республики с предложением о внесении изменений в акты, указанные в части 3 настоящей статьи, либо об их отмене, а также вправе обжаловать указанные акты в судебном порядке.

2.3. Конституционные основы законодательной власти.

Сущность законодательной власти и ее место в системе государственного управления

Народный Совет Донецкой Народной Республики – парламент Донецкой Народной Республики является постоянно действующим высшим и единственным законодательным (представительным) органом государственной власти Донецкой Народной Республики.

Народный Совет Донецкой Народной Республики избирается сроком на четыре года.

Народный Совет Донецкой Народной Республики состоит из 100 депутатов.

Народный Совет Донецкой Народной Республики является правомочным, если в его состав избрано не менее двух третей от установленного числа депутатов.

Народный Совет Донецкой Народной Республики самостоятельно решает вопросы организационного, правового, информационного, материально-технического и финансового обеспечения своей деятельности.

Расходы на обеспечение деятельности Народного Совета Донецкой Народной Республики предусматриваются в бюджете Донецкой Народной Республики отдельно от других расходов в соответствии с бюджетной классификацией.

Народный Совет Донецкой Народной Республики обладает правами юридического лица, имеет гербовую печать.

Депутаты Народного Совета Донецкой Народной Республики избираются на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Порядок выборов депутатов Народного Совета Донецкой Народной Республики устанавливается законом.

Депутатом Народного Совета Донецкой Народной Республики может быть избран гражданин Донецкой Народной Республики, достигший 21 года и обладающий в соответствии с настоящей Конституцией и законом Донецкой Народной Республики пассивным избирательным правом.

В течение срока своих полномочий депутат Народного Совета Донецкой Народной Республики не может быть судьей, замещать иные государственные должности, находиться на государственной службе, а также замещать выборные должности с органах местного самоуправления.

Депутат Народного Совета Донецкой Народной Республики может осуществлять свои полномочия на профессиональной постоянной основе или без отрыва от основной деятельности. Число депутатов, осуществляющих свои

полномочия на профессиональной постоянной основе, устанавливается законом.

Депутат Народного Совета Донецкой Народной Республики, осуществляющий свои полномочия на профессиональной постоянной основе, не может заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности, если иное не предусмотрено законом.

Депутат Народного Совета Донецкой Народной Республики не вправе использовать свой статус в целях, не связанных с осуществлением полномочий.

Депутаты Народного Совета Донецкой Народной Республики обладают неприкосновенностью в течение всего срока их полномочий. Гарантии неприкосновенности депутата Народного Совета Донецкой Народной Республики устанавливаются законом.

Народный Совет Донецкой Народной Республики собирается на первое заседание не позднее, чем на десятый день со дня своего избрания в правомочном составе.

Глава Донецкой Народной Республики вправе созвать вновь избранный Народный Совет Донецкой Народной Республики на первое заседание ранее десятидневного срока, а также требовать созыва внеочередной сессии Народного Совета Донецкой Народной Республики.

Первое заседание Народного Совета Донецкой Народной Республики нового созыва открывает старейший по возрасту депутат.

Со дня начала работы Народного Совета Донецкой Народной Республики нового созыва, полномочия Народного Совета Донецкой Народной Республики предыдущего созыва прекращаются.

Народный Совет Донецкой Народной Республики избирается из своего состава Председателя Народного Совета Донецкой Народной Республики и его заместителей, которые ведут заседания Народного Совета Донецкой Народной Республики и ведают его внутренним распорядком.

Председатель Народного Совета Донецкой Народной Республики избирается из состава Народного Совета Донецкой Народной Республики большинством голосов от установленного числа депутатов.

Народный Совет Донецкой Народной Республики образует комитеты и комиссии, проводит по вопросам своего ведения парламентские слушания.

Народный Совет Донецкой Народной Республики принимает свой регламент и решает вопросы внутреннего распорядка своей деятельности.

Для осуществления контроля исполнения бюджета Донецкой Народной Республики Народный Совет Донецкой Народной Республики образует Счетную палату Донецкой Народной Республики. Состав Счетной палаты Донецкой Народной Республики, порядок ее формирования и деятельности определяются законом.

Заседания Народного Совета Донецкой Народной Республики являются открытыми, за исключением случаев, предусмотренных настоящей Конституцией, законом или регламентом Народного Совета Донецкой Народной Республики.

Правомочность заседания Народного Совета Донецкой Народной Республики определяется законом. Заседание не может считаться

правомочным, если на нем присутствует менее половины от числа избранных депутатов. Заседание Народного Совета Донецкой Народной Республики проводится на реже одного раза в три месяца.

На заседаниях Народного Совета Донецкой Народной Республики, его комитетов и комиссий вправе присутствовать с правом совещательного голоса руководители органов исполнительной власти Донецкой Народной Республики или уполномоченные ими лица.

К ведению Народного Совета Донецкой Народной Республики относятся:

1) принятие Конституции Донецкой Народной Республики и законов Донецкой Народной Республики, внесение в них изменений;

2) принятие постановлений Народного Совета Донецкой Народной Республики и внесение в них изменений;

3) толкование Конституции Донецкой Народной Республики и законов Донецкой Народной Республики;

4) установление административно-территориального устройства Донецкой Народной Республики и порядка его изменения;

5) рассмотрение вопросов об изменении границ Донецкой Народной Республики;

6) утверждение бюджета Донецкой Народной Республики и отчета о его исполнении;

7) утверждение программ социально-экономического развития Донецкой Народной Республики, представленных Главой Донецкой Народной Республики;

8) заслушивание ежегодных отчетов Главы Донецкой Народной Республики о результатах деятельности Совета Министров Донецкой Народной Республики;

9) назначение выборов депутатов Народного Совета Донецкой Народной Республики и выборов Главы Донецкой Народной Республики;

10) установление в пределах, определенных законом, порядка проведения выборов в органы местного самоуправления на территории Донецкой Народной Республики;

11) назначение референдума Донецкой Народной Республики;

12) принятие решения о досрочном прекращении полномочий Главы Донецкой Народной Республики в случаях, предусмотренных настоящей Конституцией;

13) установление республиканских налогов, а также порядка их взимания;

14) установление порядка управления и распоряжения государственной собственностью Донецкой Народной Республики, в том числе долями (паями, акциями) Донецкой Народной Республики в капиталах хозяйственных обществ, товариществ и предприятий иных организационно-правовых форм;

15) утверждение бюджетов государственных внебюджетных фондов Донецкой Народной Республики и отчетов об их исполнении;

16) осуществление наряду с другими уполномоченными на то органами контроля за соблюдением и исполнением законов Донецкой Народной Республики, исполнением бюджета Донецкой Народной Республики, исполнением бюджетов государственных внебюджетных фондов Донецкой

Народной Республики, соблюдением установленного порядка распоряжения собственностью Донецкой Народной Республики;

17) утверждение соглашения об изменении границ Донецкой Народной Республики;

18) осуществление иных полномочий, установленных настоящей Конституцией и законами Донецкой Народной Республики.

Нормативно-правовые документы, принимаемые Народным Советом

1. Законом Донецкой Народной Республики:

1) утверждаются бюджет Донецкой Народной Республики и отчет о его исполнении;

2) устанавливается порядок проведения выборов депутатов Народного Совета Донецкой Народной Республики, выборов Главы Донецкой Народной Республики, а также выборов в органы местного самоуправления;

3) устанавливается порядок назначения и проведения референдума Донецкой Народной Республики;

4) утверждаются программы социально-экономического развития Донецкой Народной Республики;

5) устанавливаются республиканские налоги и сборы, а также порядок их взимания;

6) утверждаются бюджеты государственных внебюджетных фондов Донецкой Народной Республики и отчеты об их исполнении;

7) устанавливается порядок управления и распоряжения собственностью Донецкой Народной Республики, в том числе долями (паями, акциями) в капиталах хозяйственных обществ, товариществ и предприятий иных организационно-правовых форм;

8) утверждаются заключение и расторжение международных договоров;

9) устанавливается административно-территориальное устройство Донецкой Народной Республики и порядок его изменения;

10) определяется система исполнительных органов государственной власти Донецкой Народной Республики;

11) устанавливаются награды и воинские и почетные звания Донецкой Народной Республики, а также порядок награждения;

12) регулируются иные вопросы, относящиеся в соответствии с Конституцией и законами Донецкой Народной Республики к ведению и полномочиям Донецкой Народной Республики.

2. Постановлением Народного Совета Донецкой Народной Республики:

1) принимается регламент Народного Совета Донецкой Народной Республики и решаются вопросы внутреннего распорядка его деятельности;

2) назначаются на должность и освобождаются от должности должностные лица, назначение на должность и освобождение от должности которых относится к ведению Народного Совета Донецкой Народной Республики;

3) оформляется согласие на назначение на должность должностных лиц, если дача такого согласия относится к ведению Народного Совета Донецкой Народной Республики;

4) назначаются выборы депутатов Народного Совета Донецкой Народной Республики и выборы Главы Донецкой Народной Республики;

5) назначается референдум Донецкой Народной Республики;

6) оформляется решение об отрешении от должности Главы Донецкой Народной Республики, а также о недоверии (доверии) Председателю Совета Министров Донецкой Народной Республики, если Глава Донецкой Народной Республики не совмещает свою должность с должностью Председателя Совета Министров Донецкой Народной Республики;

7) оформляются иные решения по вопросам, отнесенным настоящей Конституцией и законами Донецкой Народной Республики к ведению Народного Совета Донецкой Народной Республики.

Принятие законодательства

1. Законы Донецкой Народной Республики принимаются большинством голосов от установленного числа депутатов.

2. Постановления Народного Совета Донецкой Народной Республики принимаются большинством голосов от числа избранных депутатов.

3. Глава Донецкой Народной Республики вправе обратиться в Народный Совет Донецкой Народной Республики с предложением о внесении изменений в постановления Народного Совета Донецкой Народной Республики либо об их отмене, а также вправе обжаловать указанные постановления в судебном порядке.

Право законодательной инициативы

Право законодательной инициативы в Народном Совете Донецкой Народной Республики принадлежит Главе Донецкой Народной Республики, депутатам Народного Совета Донецкой Народной Республики, его комитетам и комиссиям, представительным органам местного самоуправления, образованным на территории Донецкой Народной Республики. Право законодательной инициативы также принадлежит Верховному Суду Донецкой Народной Республики и Генеральному прокурору Донецкой Народной Республики по вопросам их ведения.

Проекты законов, внесенные в Народный Совет Донецкой Народной Республики Главой Донецкой Народной Республики, рассматриваются по его предложению в первоочередном порядке.

Законопроекты о введении или об отмене налогов, освобождении от их уплаты, изменении финансовых обязательств Донецкой Народной Республики, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет средств бюджета Донецкой Народной Республики, рассматриваются по представлению Главы Донецкой Народной Республики или при наличии заключения Главы Донецкой Народной Республики. Данное заключение представляется в Народный Совет Донецкой Народной Республики не позднее одного месяца со дня поступления законопроекта Главе Донецкой Народной Республики.

Законопроекты рассматриваются Народным Советом Донецкой Народной Республики в двух чтениях. Решение о принятии или отклонении проекта закона, а также о принятии закона оформляется постановлением Народного Совета Донецкой Народной Республики.

Принятый закон в течение пяти дней направляется Главе Донецкой Народной Республики для подписания и обнародования.

Глава Донецкой Народной Республики в течение четырнадцати дней со дня поступления закона Донецкой Народной Республики подписывает закон Донецкой Народной Республики и обнародует его в порядке, установленном законом Донецкой Народной Республики.

Если Глава Донецкой Народной Республики в течение четырнадцати дней со дня поступления закона отклонит его, Народный Совет Донецкой Народной Республики в установленном порядке вновь рассматривает данный закон. Если при повторном рассмотрении закон будет одобрен в ранее принятой редакции не менее чем двумя третями голосов от установленного числа депутатов, он подлежит подписанию Главой Донецкой Народной Республики в течение семи дней и обнародованию.

Закон Донецкой Народной Республики вступает в силу со дня его официального опубликования, если иное не предусмотрено в самом законе.

Полномочия Народного Совета Донецкой Народной Республики могут быть прекращены досрочно в случае:

1) принятия Народным Советом Донецкой Народной Республики решения о самороспуске;

2) роспуска Народного Совета Донецкой Народной Республики Главой Донецкой Народной Республики по основаниям, предусмотренным частью 2 ст. 74 Конституции;

3) вступления в силу решения Верховного Суда Донецкой Народной Республики о неправомерности данного состава депутатов Народного Совета Донецкой Народной Республики, в том числе в связи со сложением депутатами своих полномочий.

Глава Донецкой Народной Республики вправе принять решение о досрочном прекращении полномочий вновь избранного в правомочном составе Народного Совета Донецкой Народной Республики в случае, если вступившим в силу решением Верховного Суда Донецкой Народной Республики установлено, что Народный Совет Донецкой Народной Республики в течение трех месяцев со дня его избрания в правомочном составе не проводило заседание.

Решение о досрочном прекращении полномочий Народного Совета Донецкой Народной Республики принимается Главой Донецкой Народной Республики не позднее трех месяцев со дня вступления в силу соответствующего решения Верховного Суда Донецкой Народной Республики.

Решение Главы Донецкой Народной Республики о досрочном прекращении полномочий Народного Совета Донецкой Народной Республики принимается в форме указа.

В случае досрочного прекращения полномочий Народного Совета Донецкой Народной Республики назначаются внеочередные выборы в Народный Совет Донецкой Народной Республики. Указанные выборы проводятся в сроки, установленные законом.

2.4. Органы исполнительной власти

Исполнительную власть в Донецкой Народной Республике осуществляют Глава Донецкой Народной Республики, Совет Министров Донецкой Народной

Республики и иные органы исполнительной власти Донецкой Народной Республики.

Совет Министров Донецкой Народной Республики является постоянно действующим высшим исполнительным органом государственной власти Донецкой Народной Республики.

Глава Донецкой Народной Республики может совмещать или не совмещать свою должность с должностью Председателя Совета Министров Донецкой Народной Республики.

В состав Совета Министров Донецкой Народной Республики входят Глава Донецкой Народной Республики, первые заместители и заместители Главы Донецкой Народной Республики, министры Донецкой Народной Республики, а в случае, если Глава Донецкой Народной Республики не совмещает свою должность с должностью Председателя Совета Министров Донецкой Народной Республики, - также Председатель Совета Министров Донецкой Народной Республики и его заместители. По решению Главы Донецкой Народной Республики в состав Совета Министров Донецкой Народной Республики могут входить руководители иных органов исполнительной власти Донецкой Народной Республики.

На членов Совета Министров Донецкой Народной Республики распространяются ограничения, установленные законом.

Совет Министров Донецкой Народной Республики обеспечивает исполнение настоящей Конституции, законов и иных нормативных правовых актов Донецкой Народной Республики на территории Донецкой Народной Республики.

Глава Донецкой Народной Республики в соответствии с Конституцией и законами Донецкой Народной Республики определяет основные направления деятельности Совета Министров Донецкой Народной Республики и организует его работу. В случае если Глава Донецкой Народной Республики не совмещает свою должность с должностью Председателя Совета Министров Донецкой Народной Республики, работу Совета Министров Донецкой Народной Республики организует Председатель Совета Министров Донецкой Народной Республики.

Порядок деятельности Совета Министров Донецкой Народной Республики определяется утверждаемым им регламентом.

Финансирование Совета Министров Донецкой Народной Республики и возглавляемых им органов исполнительной власти Донецкой Народной Республики осуществляется за счет средств бюджета Донецкой Народной Республики, предусмотренных отдельной статьей.

Совет Министров Донецкой Народной Республики обладает правами юридического лица, имеет гербовую печать.

Первые заместители и заместители Главы Донецкой Народной Республики, а в случае если Глава Донецкой Народной Республики не совмещает свою должность с должностью Председателя Совета Министров Донецкой Народной Республики, - Председатель Совета Министров Донецкой Народной Республики и его заместители, назначаются Главой Донецкой Народной Республики с согласия Народного Совета Донецкой Народной Республики.

Министры и руководители иных органов исполнительной власти Донецкой Народной Республики назначаются Главой Донецкой Народной Республики.

Предложения о кандидатурах на должности вносятся в Народный Совет Донецкой Народной Республики Главой Донецкой Народной Республики.

Народный Совет Донецкой Народной Республики рассматривает представленную Главой Донецкой Народной Республики кандидатуру в течение недели со дня внесения предложения об этой кандидатуре. По результатам рассмотрения Народный Совет Донецкой Народной Республики большинством голосов от числа избранных депутатов дает согласие на назначение либо отклоняет представленную кандидатуру. В случае отклонения представленной кандидатуры Глава Донецкой Народной Республики в десятидневный срок вносит в Народный Совет Донецкой Народной Республики новую кандидатуру.

После двукратного отклонения кандидатуры Глава Донецкой Народной Республики назначает представленную или иную определенную им кандидатуру на соответствующую должность без согласия Народного Совета Донецкой Народной Республики.

В случае если Глава Донецкой Народной Республики не совмещает свою должность с должностью Председателя Совета Министров Донецкой Народной Республики, Народный Совет Донецкой Народной Республики вправе выразить недоверие Председателю Совета Министров Донецкой Народной Республики по основаниям и в порядке, предусмотренными законом Донецкой Народной Республики.

Совет Министров Донецкой Народной Республики:

- разрабатывает и осуществляет меры по обеспечению комплексного социально-экономического развития Донецкой Народной Республики;

- обеспечивает в пределах своих полномочий проведение единой государственной политики в области финансов, науки, образования, культуры, здравоохранения, физической культуры и спорта, социального обеспечения, безопасности дорожного движения и экологии;

- осуществляет в пределах своих полномочий меры по реализации, обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина, охране собственности и общественного порядка, противодействию терроризму и экстремизму, борьбе с преступностью;

- осуществляет в пределах своих полномочий меры по обеспечению государственных гарантий равенства прав, свобод и законных интересов человека и гражданина независимо от расы, национальности, языка, отношения к религии и других обстоятельств; предотвращению ограничения прав и дискриминации по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности;

- разрабатывает для представления Главой Донецкой Народной Республики в Народный Совет Донецкой Народной Республики проект бюджета Донецкой Народной Республики и проекты программ социально-экономического развития Донецкой Народной Республики;

- обеспечивает исполнение бюджета Донецкой Народной Республики, готовит отчет о его исполнении, а также отчеты о выполнении программ социально-экономического развития Донецкой Народной Республики;
- формирует иные органы исполнительной власти Донецкой Народной Республики;
- управляет и распоряжается государственной собственностью Донецкой Народной Республики в соответствии с законами Донецкой Народной Республики;
- вправе предложить органу местного самоуправления, выборному или иному должностному лицу местного самоуправления привести в соответствие с законодательством Донецкой Народной Республики изданные ими правовые акты в случае, если указанные акты противоречат Конституции Донецкой Народной Республики, законам и иным нормативным правовым актам Донецкой Народной Республики, а также вправе обжаловать указанные акты в судебном порядке;
- осуществляет иные полномочия, установленные Конституцией и законами Донецкой Народной Республики.

Совет Министров Донецкой Народной Республики на основании и во исполнение Конституции и законов Донецкой Народной Республики издает постановления и распоряжения.

Постановления и распоряжения Совета Министров Донецкой Народной Республики, принятые в пределах его полномочий, обязательны к исполнению в Донецкой Народной Республике.

Постановления и распоряжения Совета Министров Донецкой Народной Республики не должны противоречить настоящей Конституции и законам Донецкой Народной Республики.

Акты министерств и иных органов исполнительной власти Донецкой Народной Республики в случае их противоречия настоящей Конституции и законам Донецкой Народной Республики, постановлениям Совета Министров Донецкой Народной Республики могут быть отменены Главой Донецкой Народной Республики.

Перед вновь избранным Главой Донецкой Народной Республики Совет Министров Донецкой Народной Республики слагает свои полномочия.

2.5. Местное самоуправление

В Донецкой Народной Республике признается и гарантируется местное самоуправление.

Местное самоуправление в Донецкой Народной Республике обеспечивает в соответствии с настоящей Конституцией и законом Донецкой Народной Республики самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью.

Местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов и других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления.

Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти Донецкой Народной Республики.

Организация местного самоуправления в Донецкой Народной Республике, полномочия и порядок деятельности органов местного самоуправления определяются законом Донецкой Народной Республики.

2.6. Судебная власть и прокуратура

Правосудие в Донецкой Народной Республике осуществляется только судом.

В Донецкой Народной Республике действуют Верховный Суд Донецкой Народной Республики и иные суды, полномочия, порядок образования и деятельности которых определяются законом Донецкой Народной Республики.

Статус, полномочия, порядок и гарантии деятельности судей определяются законом Донецкой Народной Республики.

Прокуратура Донецкой Народной Республики осуществляет надзор за соблюдением настоящей Конституции и исполнением законов на территории Донецкой Народной Республики, выполняет иные функции, установленные законами.

Генеральный прокурор Донецкой Народной Республики и заместители Генерального прокурора Донецкой Народной Республики назначаются на должность и освобождаются от должности Народным Советом Донецкой Народной Республики по представлению Главы Донецкой Народной Республики.

Прокуроры районов, городов и приравненные к ним прокуроры назначаются на должность и освобождаются от должности Генеральным прокурором Донецкой Народной Республики.

Вопросы для самоконтроля и размышления

- 1) Дайте определение понятия «государственный орган».
- 2) Назовите специфические признаки, отличающие государственные органы от других организаций, имеющих в государстве и обществе.
- 3) Назовите виды государственных органов.
- 4) Кто является источником власти в Донецкой Народной Республике?
- 5) Назовите государственные языки в Донецкой Народной Республике.
- 6) Назовите виды государственной власти Донецкой Народной Республики.
- 7) Назовите органы, осуществляющие государственную власть в Донецкой Народной Республике.
- 8) Статус и порядок избрания Главы Донецкой Народной Республики?
- 9) Статус Народного Совета Донецкой Народной Республики и порядок его избрания.
- 10) Назовите полномочия Народного Совета Донецкой Народной Республики.
- 11) Когда Совет Министров Донецкой Народной Республики слагает свои полномочия?
- 12) Назовите функции судебной власти и прокуратуры.

III. ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА КАК НЕОБХОДИМЫЙ КОМПОНЕНТ ГОСУДАРСТВЕННОГО СТРОИТЕЛЬСТВА

Основные понятия: государственная гражданская служба, должности гражданской службы, классные чины гражданской службы, квалификационные требования к гражданским служащим, гражданский служащий, права и обязанности гражданского служащего, ограничения, связанные с гражданской службой, поступление на гражданскую службу, профессиональная служебная деятельность, аттестация гражданских служащих, ротация гражданских служащих, подготовка кадров для гражданской службы, оплата труда гражданского служащего

3.1. Правовые основы государственной гражданской службы Донецкой Народной Республики

Граждане Донецкой Народной Республики имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей. Вопросы организации государственной службы в Донецкой Народной Республике регулируются Конституцией Донецкой Народной Республики, которая в части 4 статьи 25 одной из важнейших форм участия граждан в управлении делами государства и общества определила государственную службу, законом Донецкой Народной Республики «О системе государственной службы Донецкой Народной Республики», законом Донецкой Народной Республики «О государственной гражданской службе Донецкой Народной Республики», Указами Главы Донецкой Народной Республики и Постановлениями Совета Министров Донецкой Народной Республики, иными нормативными правовыми актами по проблемам государственной службы.

3.2. Понятие государственной гражданской службы Донецкой Народной Республики

В соответствии с действующим законодательством система государственной службы включает в себя следующие виды государственной службы:

- 1) государственная гражданская служба;
- 2) военная служба;
- 3) правоохранительная служба.

Основными принципами построения и функционирования системы государственной службы являются:

- 1) единство системы государственной службы и соблюдение конституционного разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной
- 2) власти;
- 3) законность;
- 4) приоритет прав и свобод человека и гражданина, их непосредственное действие, обязательность их признания, соблюдения и защиты;
- 5) равный доступ граждан к государственной службе;

6) единство правовых и организационных основ государственной службы, предполагающее законодательное закрепление единого подхода к организации государственной службы;

7) взаимосвязь государственной службы и муниципальной службы;

8) открытость государственной службы и ее доступность общественному контролю;

9) профессионализм и компетентность государственных служащих;

10) защита государственных служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность как государственных органов и должностных лиц, так и физических и юридических лиц.

Государственная служба определяется как профессиональная служебная деятельность граждан по обеспечению исполнения полномочий Донецкой Народной Республики, а также полномочий государственных органов и лиц, замещающих государственные должности Донецкой Народной Республики.

Государственная гражданская служба Донецкой Народной Республики (далее - гражданская служба) это вид государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях государственной гражданской службы по обеспечению исполнения полномочий государственных органов и лиц, замещающих государственные должности Донецкой Народной Республики.

Принципами гражданской службы являются:

1) приоритет прав и свобод человека и гражданина;

2) единство правовых и организационных основ государственной гражданской службы Донецкой Народной Республики;

3) равный доступ лиц, владеющих государственными языками Донецкой Народной Республики, к гражданской службе и равные условия ее прохождения независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами гражданского служащего;

4) профессионализм и компетентность гражданских служащих;

5) стабильность гражданской службы;

6) доступность информации о гражданской службе;

7) взаимодействие с общественными объединениями и гражданами;

8) защищенность гражданских служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность.

3.3. Организация гражданской службы Донецкой Народной Республики

Должности гражданской службы

Должности государственной гражданской службы учреждаются законом или указом Главы Донецкой Народной Республики с учетом положений закона «О государственной гражданской службе Донецкой Народной Республики» в целях обеспечения исполнения полномочий государственного органа либо лица, замещающего государственную должность.

Должности государственной службы распределяются по группам и (или) категориям в соответствии с законами о видах государственной службы.

На основании ст.9 закона «О государственной гражданской службе Донецкой Народной Республики» должности гражданской службы подразделяются на следующие категории и группы.

Должности гражданской службы подразделяются на следующие категории:

1) руководители - должности руководителей и заместителей руководителей государственных органов и их структурных подразделений (далее также - подразделение), должности руководителей и заместителей руководителей территориальных органов исполнительной власти и их структурных подразделений, должности руководителей и заместителей руководителей представительств государственных органов и их структурных подразделений, замещаемые на определенный срок полномочий или без ограничения срока полномочий;

2) помощники (советники) - должности, учреждаемые для содействия лицам, замещающим государственные должности, руководителям государственных органов, руководителям территориальных органов государственных органов исполнительной власти и руководителям представительств государственных органов в реализации их полномочий и замещаемые на определенный срок, ограниченный сроком полномочий указанных лиц или руководителей;

3) специалисты - должности, учреждаемые для профессионального обеспечения выполнения государственными органами установленных задач и функций и замещаемые без ограничения срока полномочий;

4) обеспечивающие специалисты - должности, учреждаемые для организационного, информационного, документационного, финансово-экономического, хозяйственного и иного обеспечения деятельности государственных органов и замещаемые без ограничения срока полномочий.

Должности гражданской службы подразделяются на следующие группы:

- 1) высшие должности гражданской службы;
- 2) главные должности гражданской службы;
- 3) ведущие должности гражданской службы;
- 4) старшие должности гражданской службы;
- 5) младшие должности гражданской службы.

Должности категорий «руководители» и «помощники (советники)» подразделяются на высшую, главную и ведущую группы должностей гражданской службы.

Должности категории «специалисты» подразделяются на высшую, главную, ведущую и старшую группы должностей гражданской службы.

Должности категории «обеспечивающие специалисты» подразделяются на главную, ведущую, старшую и младшую группы должностей гражданской службы.

Должности государственной гражданской службы, классифицированные по государственным органам, категориям, группам, а также по иным признакам, составляют перечни должностей государственной гражданской службы, являющиеся соответствующими разделами Реестра должностей

государственной гражданской службы. Реестр должностей государственной гражданской службы утверждается указом Главы Донецкой Народной Республики.

Классные чины гражданской службы

Классные чины гражданской службы определены ст.10 закона «О государственной гражданской службе Донецкой Народной Республики»:

1. Классные чины гражданской службы присваиваются гражданским служащим в соответствии с замещаемой должностью гражданской службы в пределах группы должностей гражданской службы.

2. Гражданским служащим, замещающим должности гражданской службы высшей группы, присваивается классный чин гражданской службы - действительный государственный советник Донецкой Народной Республики 1, 2 или 3-го класса.

3. Гражданским служащим, замещающим должности гражданской службы главной группы, присваивается классный чин гражданской службы - государственный советник Донецкой Народной Республики 1, 2 или 3-го класса.

4. Гражданским служащим, замещающим должности гражданской службы ведущей группы, присваивается классный чин гражданской службы - советник государственной гражданской службы Донецкой Народной Республики 1, 2 или 3-го класса.

5. Гражданским служащим, замещающим должности гражданской службы старшей группы, присваивается классный чин гражданской службы - референт государственной гражданской службы Донецкой Народной Республики 1, 2 или 3-го класса.

6. Гражданским служащим, замещающим должности гражданской службы младшей группы, присваивается классный чин гражданской службы - секретарь государственной гражданской службы Донецкой Народной Республики 1, 2 или 3-го класса.

7. Классный чин гражданской службы - действительный государственный советник Донецкой Народной Республики 1, 2 или 3-го класса присваивается Главой Донецкой Народной Республики.

8. В государственных органах исполнительной власти классный чин гражданской службы - государственный советник Донецкой Народной Республики 1, 2 или 3-го класса присваивается Советом Министров Донецкой Народной Республики.

В иных государственных органах указанный классный чин присваивается руководителем государственного органа.

9. Классные чины гражданской службы, предусмотренные частями 5, 6 и 7 настоящей статьи, присваиваются представителем нанимателя.

10. Порядок присвоения и сохранения классных чинов гражданской службы, соотношение классных чинов гражданской службы и воинских и специальных званий, классных чинов правоохранительной службы определяются указом Главы Донецкой Народной Республики.

Квалификационные требования к гражданским служащим

На основании ст.12 закона «О государственной гражданской службе Донецкой Народной Республики» к лицам, замещающим должности гражданской службы, ***предъявляются квалификационные требования*** к:

- 1) уровню профессионального образования;
- 2) стажу гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу (опыту) работы по специальности;
- 3) направлению подготовки, профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей.

Квалификационные требования к должностям гражданской службы устанавливаются в соответствии с категориями и группами должностей гражданской службы.

В число квалификационных требований к должностям гражданской службы категорий «руководители», «помощники (советники)», «специалисты» всех групп должностей гражданской службы, а также категории «обеспечивающие специалисты» главной и ведущей групп должностей гражданской службы входит, как правило, наличие высшего образования.

В число квалификационных требований к должностям гражданской службы категории «обеспечивающие специалисты» старшей и младшей групп должностей гражданской службы входит наличие среднего профессионального образования, соответствующего направлению деятельности.

Квалификационные требования к стажу гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу (опыту) работы по специальности, направлению подготовки для государственных гражданских служащих устанавливаются законодательством Донецкой Народной Республики.

Квалификационные требования к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей, устанавливаются нормативным актом государственного органа с учетом его задач и функций и включаются в должностную инструкцию гражданского служащего (далее - должностная инструкция).

3.4. Правовой статус гражданского служащего

Правовое положение (статус) государственного служащего устанавливается законом «О государственной гражданской службе Донецкой Народной Республики»

Гражданский служащий - дееспособное лицо, достигшее 18 летнего возраста и принявшее присягу государственного служащего Донецкой Народной Республики, взявшее на себя обязательства по прохождению гражданской службы. Гражданский служащий осуществляет профессиональную служебную деятельность на должности гражданской службы в соответствии с актом о назначении на должность и со служебным контрактом и получает денежное вознаграждение за счет средств государственного бюджета Донецкой Народной Республики.

Общие права и обязанности гражданского служащего

В рамках законодательства о государственной гражданской службе правовое положение гражданского служащего определяет их права и обязанности. Условно права и обязанности гражданских служащих можно разбить на две группы:

- 1) общие права и обязанности, установленные для всех государственных служащих, независимо от должности;
- 2) права и обязанности государственного служащего, связанные с конкретной должностью.

Общие права и обязанности распространяются на всех лиц, замещающих должности гражданской службы. Одни из числа этих прав и обязанностей имеют «внутренний» характер, регламентируются в данном органе или внутри службы (например, право гражданского служащего на ознакомление с должностным регламентом и иными документами, определяющими его права и обязанности по замещаемой должности, критериями оценки эффективности исполнения должностных обязанностей, показателями результативности профессиональной служебной деятельности и условиями должностного роста или право гражданского служащего на ознакомление с отзывами о его профессиональной деятельности и другими документами до внесения их в его личное дело, а также самими материалами личного дела), другие - связаны с «внешними» отношениями (например, доступ в установленном порядке в связи с исполнением должностных обязанностей в государственные органы, органы местного самоуправления, общественные объединения и иные организации).

К общим обязанностям относятся: соблюдение и обеспечение исполнения Конституции, законов, иных нормативных правовых актов Донецкой Народной Республики; соблюдение при исполнении должностных обязанностей прав и законных интересов граждан и организаций; поддержание уровня квалификации, необходимого для надлежащего исполнения своих должностных обязанностей; обязанность хранить государственную и иную охраняемую законом тайну, а также не разглашать сведения, затрагивающие частную жизнь, честь и достоинство граждан и др.

Лица, поступившие на государственную гражданскую службу, добровольно принимают на себя установленные законодательством запреты и ограничения. Одни из этих ограничений связаны с социально-экономической сферой (например, гражданскому служащему запрещается осуществлять предпринимательскую деятельность, а также участвовать на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организацией, за исключением случаев, установленных законодательством).

Другие имеют целью пресечение коррупции на государственной службе (государственный служащий не вправе получать в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения); выезжать в служебные командировки за границу за счет физических и юридических лиц, за исключением служебных командировок, осуществляемых в соответствии с международными договорами Донецкой Народной Республики или на возмездной основе по договоренности между органами государственной власти

и государственными органами других государств, международными и иностранными организациями; при поступлении на государственную службу, а затем ежегодно, гражданский служащий обязан предоставлять сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и т. п.).

Третий тип ограничений имеет политический характер (государственный служащий должен быть политически нейтрален: ему запрещается использовать преимущества должностного положения для предвыборной агитации и агитации по вопросам референдума; использовать должностные полномочия в интересах политических партий, других общественных объединений, религиозных объединений и иных организаций, а также публично выражать отношение к указанным объединениям и организациям в качестве гражданского служащего, если это не входит в его должностные обязанности; создавать в государственных органах структуры политических партий, других общественных объединений (за исключением профессиональных союзов, ветеранских и иных органов общественной самодеятельности) и религиозных объединений или способствовать созданию указанных структур).

К четвертой группе относятся ограничения, имеющие моральный подтекст (гражданский служащий не должен допускать публичные высказывания, суждения и оценки, в том числе в средствах массовой информации, в отношении деятельности государственных органов, их руководителей, включая решения вышестоящего государственного органа либо государственного органа, в котором гражданский служащий замещает должность гражданской службы, если это не входит в его должностные обязанности; использовать в целях, не связанных с исполнением должностных обязанностей, средства материально-технического и иного обеспечения, другое государственное имущество, а также передавать его другим лицам; без письменного разрешения представителя нанимателя принимать награды, почетные и специальные звания (за исключением научных, иностранных государств, международных организаций, а также политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений, если в его должностные обязанности входит взаимодействие с указанными организациями и объединениями; гражданский служащий не может находиться на государственной службе в случае близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители и дети супругов) с гражданским служащим, если замещение должности гражданской службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому и др.).

Гражданский служащий имеет право на:

- 1) обеспечение надлежащих организационно-технических условий, необходимых для исполнения должностных обязанностей;
- 2) ознакомление с должностной инструкцией и иными документами, определяющими его права и обязанности по замещаемой должности гражданской службы;
- 3) отдых, обеспечиваемый установлением нормальной продолжительности служебного времени, предоставлением выходных дней и нерабочих праздничных дней, а также ежегодных оплачиваемых основного и дополнительных отпусков;

4) оплату труда и другие выплаты в соответствии с настоящим Законом, иными нормативными правовыми актами Донецкой Народной Республики и со служебным контрактом;

5) получение в установленном порядке информации и материалов, необходимых для исполнения должностных обязанностей, а также на внесение предложений о совершенствовании деятельности государственного органа;

6) доступ в установленном порядке к сведениям, составляющим государственную тайну, если исполнение должностных обязанностей связано с использованием таких сведений;

7) доступ в установленном порядке в связи с исполнением должностных обязанностей в государственные органы, органы местного самоуправления, общественные объединения и иные организации;

8) ознакомление с отзывами о его профессиональной служебной деятельности и другими документами до внесения их в его личное дело, материалами личного дела, а также на приобщение к личному делу его письменных объяснений и других документов и материалов;

9) защиту сведений о гражданском служащем;

10) должностной рост на конкурсной основе;

11) дополнительное профессиональное образование в порядке, установленном настоящим Законом и другими законами;

12) членство в профессиональном союзе;

13) рассмотрение индивидуальных служебных споров в соответствии с настоящим Законом и другими законами;

14) проведение по его заявлению служебной проверки;

15) защиту своих прав и законных интересов на гражданской службе, включая обжалование в суд их нарушения;

16) государственное страхование в соответствии с настоящим Законом и законодательством Донецкой Народной Республики об обязательных видах страхования;

17) государственную защиту своих жизни и здоровья, жизни и здоровья членов своей семьи, а также принадлежащего ему имущества;

18) государственное пенсионное обеспечение в соответствии с законом.

Гражданский служащий вправе с предварительным уведомлением представителя нанимателя выполнять иную оплачиваемую работу, если это не повлечет за собой конфликт интересов.

Гражданский служащий обязан:

1) соблюдать Конституцию Донецкой Народной Республики, законы, иные нормативные правовые акты Донецкой Народной Республики и обеспечивать их исполнение;

2) исполнять должностные обязанности в соответствии с должностной инструкцией;

3) исполнять поручения соответствующих руководителей, данные в пределах их полномочий, установленных законодательством Донецкой Народной Республики;

4) соблюдать при исполнении должностных обязанностей права и законные интересы граждан и организаций;

5) соблюдать служебный распорядок государственного органа;

6) поддерживать уровень квалификации, необходимый для надлежащего исполнения должностных обязанностей;

7) не разглашать сведения, составляющие государственную и иную охраняемую законом тайну, а также сведения, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей, в том числе сведения, касающиеся частной жизни и здоровья граждан или затрагивающие их честь и достоинство;

8) беречь государственное имущество, в том числе предоставленное ему для исполнения должностных обязанностей;

9) представлять в установленном порядке предусмотренные законом сведения о себе и членах своей семьи;

10) соблюдать ограничения, выполнять обязательства и требования к служебному поведению, не нарушать запреты, которые установлены настоящим Законом и другими законами Донецкой Народной Республики;

11) сообщать представителю нанимателя о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов, принимать меры по предотвращению такого конфликта.

Гражданский служащий не вправе исполнять данное ему неправомерное поручение. При получении от соответствующего руководителя поручения, являющегося, по мнению гражданского служащего, неправомерным, гражданский служащий должен представить в письменной форме обоснование неправомерности данного поручения с указанием положений законодательства Донецкой Народной Республики, которые могут быть нарушены при исполнении данного поручения, и получить от руководителя подтверждение этого поручения в письменной форме. В случае подтверждения руководителем данного поручения в письменной форме гражданский служащий обязан отказаться от его исполнения.

В случае исполнения гражданским служащим неправомерного поручения гражданский служащий и давший это поручение руководитель несут дисциплинарную, гражданско-правовую, административную или уголовную ответственность в соответствии с законодательством Донецкой Народной Республики.

Гражданский служащий, замещающий должность гражданской службы категории «руководители» высшей группы должностей гражданской службы, в целях исключения конфликта интересов в государственном органе не может представлять интересы гражданских служащих в выборном профсоюзном органе данного государственного органа в период замещения им указанной должности.

При этом существуют ограничения, связанные с гражданской службой.

Гражданин не может быть принят на гражданскую службу, а гражданский служащий не может находиться на гражданской службе в случае:

1) признания его недееспособным или ограничено дееспособным по решению суда, вступившим в законную силу;

2) осуждения его к наказанию, исключающему возможность исполнения должностных обязанностей по должности государственной службы (гражданской службы), по приговору суда, вступившему в законную силу, а

также в случае наличия не снятой или не погашенной в установленном законом порядке судимости;

3) отказа от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую законом тайну, если исполнение должностных обязанностей по должности гражданской службы, на замещение которой претендует гражданин, или по замещаемой гражданским служащим должности гражданской службы связано с использованием таких сведений;

4) наличия заболевания, препятствующего поступлению на гражданскую службу или ее прохождению и подтвержденного заключением медицинской организации. Порядок прохождения диспансеризации, перечень таких заболеваний и форма заключения медицинской организации устанавливаются уполномоченным Советом Министров Донецкой Народной Республики государственным органом исполнительной власти;

5) близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители, дети супругов и супруги детей) с гражданским служащим, если замещение должности гражданской службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому;

6) представления подложных документов или заведомо ложных сведений при поступлении на гражданскую службу;

7) непредставления установленных настоящим Законом сведений или представления заведомо ложных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера при поступлении на гражданскую службу;

8) утраты представителем нанимателя доверия к гражданскому служащему в случаях несоблюдения ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнения обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции настоящим Законом и другими законами Донецкой Народной Республики;

9) признания его не прошедшим военную службу по призыву, не имея на то законных оснований, в соответствии с заключением призывной комиссии (за исключением граждан, прошедших военную службу по контракту).

Иные ограничения, связанные с поступлением на гражданскую службу и ее прохождением, за исключением ограничений, указанных в части 1 настоящей статьи, устанавливаются законами Донецкой Народной Республики.

Ответственность за несоблюдение ограничений, предусмотренных частью 1 настоящей статьи, устанавливается настоящим Законом и другими законами Донецкой Народной Республики.

В связи с прохождением гражданской службы гражданскому служащему запрещается:

1) замещать должность гражданской службы в случае:

а) избрания или назначения на иную государственную должность;

б) избрания на выборную должность в органе местного самоуправления;

в) избрания на оплачиваемую выборную должность в органе профессионального союза, в том числе в выборном органе первичной профсоюзной организации, созданной в государственном органе;

2) осуществлять предпринимательскую деятельность;

3) приобретать в случаях, установленных законодательством Донецкой Народной Республики, ценные бумаги, по которым может быть получен доход;

4) быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в государственном органе, в котором он замещает должность гражданской службы, если иное не предусмотрено настоящим Законом и другими законами Донецкой Народной Республики;

5) получать в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения). Подарки, полученные гражданским служащим в связи с протокольными мероприятиями, со служебными командировками и с другими официальными мероприятиями, признаются соответственно государственной собственностью Донецкой Народной Республики и передаются гражданским служащим по акту в государственный орган, в котором он замещает должность гражданской службы, за исключением случаев, установленных действующим законодательством Донецкой Народной Республики. Гражданский служащий, сдавший подарок, полученный им в связи с протокольным мероприятием, служебной командировкой или другим официальным мероприятием, может его выкупить в порядке, установленном нормативными правовыми актами Донецкой Народной Республики;

6) выезжать в связи с исполнением должностных обязанностей за пределы территории Донецкой Народной Республики за счет средств физических и юридических лиц, за исключением служебных командировок, осуществляемых в соответствии с законодательством Донецкой Народной Республики, по договоренности государственных органов Донецкой Народной Республики или муниципальных органов с государственными или муниципальными органами иностранных государств, международными или иностранными организациями;

7) использовать в целях, не связанных с исполнением должностных обязанностей, средства материально-технического и иного обеспечения, другое государственное имущество, а также передавать их другим лицам;

8) разглашать или использовать в целях, не связанных с гражданской службой, сведения, отнесенные в соответствии с законодательством к сведениям конфиденциального характера, или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей;

9) допускать публичные высказывания, суждения и оценки, в том числе в средствах массовой информации, в отношении деятельности государственных органов, их руководителей, включая решения вышестоящего государственного органа либо государственного органа, в котором гражданский служащий замещает должность гражданской службы, если это не входит в его должностные обязанности;

10) принимать без письменного разрешения представителя нанимателя награды, почетные и специальные звания (за исключением научных)

иностранных государств, международных организаций, а также политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений, если в его должностные обязанности входит взаимодействие с указанными организациями и объединениями;

11) использовать преимущества должностного положения для предвыборной агитации, а также для агитации по вопросам референдума;

12) использовать должностные полномочия в интересах политических партий, других общественных объединений, религиозных объединений и иных организаций, а также публично выражать отношение к указанным объединениям и организациям в качестве гражданского служащего, если это не входит в его должностные обязанности;

13) создавать в государственных органах структуры политических партий, других общественных объединений (за исключением профессиональных союзов, ветеранских и иных органов общественной самодеятельности) и религиозных объединений или способствовать созданию указанных структур;

14) прекращать исполнение должностных обязанностей в целях урегулирования служебного спора;

15) входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Донецкой Народной Республики их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором Донецкой Народной Республики или законодательством Донецкой Народной Республики;

16) заниматься без письменного разрешения представителя нанимателя оплачиваемой деятельностью, финансируемой исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором Донецкой Народной Республики или законодательством Донецкой Народной Республики.

Гражданскому служащему, его супруге (супругу) и несовершеннолетним детям запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Донецкой Народной Республики, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами.

В случае если владение гражданским служащим ценными бумагами, акциями (долями участия, паями в уставных (складочных) капиталах организаций) приводит или может привести к конфликту интересов, гражданский служащий обязан передать принадлежащие ему ценные бумаги, акции (доли участия, пай в уставных (складочных) капиталах организаций) в доверительное управление в соответствии с законодательством Донецкой Народной Республики.

Гражданин после увольнения с гражданской службы не вправе разглашать или использовать в интересах организаций либо физических лиц сведения конфиденциального характера или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей.

Ответственность за несоблюдение запретов, предусмотренных настоящей статьей, устанавливается настоящим Законом и другими законами Донецкой Народной Республики.

3.5. Прохождение гражданской службы

Поступление на гражданскую службу

Порядок поступления на гражданскую службу определен законом «О государственной гражданской службе Донецкой Народной Республики» (далее – Закон) и иными нормативными правовыми актами Донецкой Народной Республики.

На гражданскую службу вправе поступать дееспособные лица, достигшие 18 лет, владеющие государственными языками Донецкой Народной Республики и соответствующие квалификационным требованиям должности, которые установлены Законом. Кроме того, законами или иными нормативными правовыми актами Донецкой Народной Республики могут быть установлены дополнительные требования или исключения, в соответствии с которыми может осуществляться поступление на гражданскую службу по контракту.

Поступление гражданина на гражданскую службу для замещения должности гражданской службы или замещение гражданским служащим другой должности гражданской службы осуществляется по результатам конкурса. Конкурс в государственном органе объявляется по решению руководителя государственного органа либо представителя указанного руководителя, осуществляющих полномочия нанимателя от имени Донецкой Народной Республики. Право на участие в конкурсе имеют граждане Донецкой Народной Республики, достигшие возраста 18 лет, владеющие государственным языком Донецкой Народной Республики и соответствующие установленным законодательством Донецкой Народной Республики о государственной гражданской службе квалификационным требованиям к вакантной должности гражданской службы. Гражданский служащий вправе на общих основаниях участвовать в конкурсе независимо от того, какую должность он замещает на период проведения конкурса.

Конкурс заключается в оценке профессионального уровня претендентов на замещение должности гражданской службы, их соответствия установленным квалификационным требованиям к должности гражданской службы.

Конкурс не проводится:

1) при назначении на замещаемые на определенный срок полномочий должности гражданской службы категорий «руководители» и «помощники (советники)»;

2) при назначении на должности гражданской службы категории «руководители», назначение на которые и освобождение от которых осуществляются Главой Донецкой Народной Республики или Советом Министров Донецкой Народной Республики;

3) при заключении срочного служебного контракта;

4) при назначении гражданского служащего на иную должность гражданской службы в случаях, предусмотренных частью 2 статьи 31, частью 1 статьи 34 и частью 9 статьи 64 Закона;

5) при назначении на должность гражданской службы гражданского служащего (гражданина), включенного в кадровый резерв на гражданской службе.

Конкурс может не проводиться при назначении на отдельные должности гражданской службы, исполнение должностных обязанностей по которым связано с использованием сведений, составляющих государственную тайну, по перечню должностей, утверждаемому нормативным актом государственного органа.

По решению представителя нанимателя конкурс может не проводиться при назначении на должности гражданской службы, относящиеся к группе младших должностей гражданской службы.

Претенденту на замещение должности гражданской службы может быть отказано в допуске к участию в конкурсе в связи с несоответствием квалификационным требованиям к вакантной должности гражданской службы, а также в связи с ограничениями, установленными настоящим Законом для поступления на гражданскую службу и ее прохождения.

Претендент на замещение должности гражданской службы, не допущенный к участию в конкурсе, вправе обжаловать это решение в соответствии с настоящим Законом.

Для проведения конкурса на замещение вакантной должности гражданской службы правовым актом соответствующего государственного органа образуется конкурсная комиссия.

В состав конкурсной комиссии входят представитель нанимателя и (или) уполномоченные им гражданские служащие (в том числе из подразделения по вопросам государственной службы и кадров, юридического (правового) подразделения и подразделения, в котором проводится конкурс на замещение вакантной должности гражданской службы). В состав конкурсной комиссии по запросу представителя нанимателя могут входить также представитель соответствующего органа по управлению государственной службой, а также представители научных и образовательных организаций, других организаций, приглашаемые органом по управлению государственной службой в качестве независимых экспертов - специалистов по вопросам, связанным с гражданской службой, без указания персональных данных экспертов.

Состав конкурсной комиссии для проведения конкурса на замещение вакантной должности гражданской службы, исполнение должностных обязанностей по которой связано с использованием сведений, составляющих государственную тайну, формируется с учетом положений законодательства Донецкой Народной Республики о государственной тайне.

Состав конкурсной комиссии формируется таким образом, чтобы была исключена возможность возникновения конфликтов интересов, которые могли бы повлиять на принимаемые конкурсной комиссией решения.

Претендент на замещение должности гражданской службы вправе обжаловать решение конкурсной комиссии в соответствии с настоящим Законом.

Положение о конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Донецкой Народной Республики,

определяющее порядок и условия его проведения, утверждается Указом Главы Донецкой Народной Республики.

По результатам конкурса издается акт представителя нанимателя о назначении победителя конкурса на вакантную должность гражданской службы и заключается служебный контракт с победителем конкурса.

Расходы, связанные с участием в конкурсе (проезд к месту проведения конкурса и обратно, наем жилого помещения, проживание, пользование услугами средств связи и другие), осуществляются кандидатами за счет собственных средств.

Лица, которые впервые зачисляются на государственную службу, принимают присягу.

Профессиональная служебная деятельность гражданского служащего осуществляется в соответствии с должностной инструкцией, утверждаемой представителем нанимателя и являющейся составной частью административного регламента государственного органа.

В должностную инструкцию включаются:

1) квалификационные требования к уровню и характеру знаний и навыков, предъявляемые к гражданскому служащему, замещающему соответствующую должность гражданской службы, а также к образованию, стажу гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу (опыту) работы по специальности, направлению подготовки;

2) должностные обязанности, права и ответственность гражданского служащего за неисполнение (ненадлежащее исполнение) должностных обязанностей в соответствии с административным регламентом государственного органа, задачами и функциями структурного подразделения государственного органа и функциональными особенностями замещаемой в нем должности гражданской службы;

3) перечень вопросов, по которым гражданский служащий вправе или обязан самостоятельно принимать управленческие и иные решения;

4) перечень вопросов, по которым гражданский служащий вправе или обязан участвовать при подготовке проектов нормативных правовых актов и (или) проектов управленческих и иных решений;

5) сроки и процедуры подготовки, рассмотрения проектов управленческих и иных решений, порядок согласования и принятия данных решений;

6) порядок служебного взаимодействия гражданского служащего в связи с исполнением им должностных обязанностей с гражданскими служащими того же государственного органа, гражданскими служащими иных государственных органов, другими гражданами, а также с организациями;

7) перечень государственных услуг, оказываемых гражданам и организациям в соответствии с административным регламентом государственного органа;

Положения должностной инструкции учитываются при проведении конкурса на замещение вакантной должности гражданской службы, аттестации, квалификационного экзамена, планировании профессиональной служебной деятельности гражданского служащего.

Результаты исполнения гражданским служащим должностной инструкции учитываются при проведении конкурса на замещение вакантной должности гражданской службы или включении гражданского служащего в кадровый резерв, оценке его профессиональной служебной деятельности при проведении аттестации либо поощрении гражданского служащего.

Примерные должностные инструкции утверждаются соответствующим органом по управлению государственной службой.

Перевод на иную должность гражданской службы или перемещение

Перевод гражданского служащего на иную должность гражданской службы в случаях, установленных настоящим Законом, в том же государственном органе, либо перевод гражданского служащего на иную должность гражданской службы в другом государственном органе, либо перевод гражданского служащего в другую местность вместе с государственным органом допускается с письменного согласия гражданского служащего.

Гражданскому служащему, который по состоянию здоровья в соответствии с медицинским заключением не может исполнять должностные обязанности по замещаемой должности гражданской службы, предоставляется соответствующая его квалификации и не противопоказанная по состоянию здоровья иная должность гражданской службы.

В случае отказа гражданского служащего от перевода на иную должность гражданской службы либо отсутствия такой должности в том же государственном органе служебный контракт прекращается, гражданский служащий освобождается от замещаемой должности гражданской службы и увольняется с гражданской службы в соответствии с пунктом 8 части 1 статьи 36 Закона.

Не является переводом на иную должность гражданской службы и не требует согласия гражданского служащего перемещение его на иную должность гражданской службы без изменения должностных обязанностей, установленных служебным контрактом и должностной инструкцией.

Аттестация гражданских служащих

Аттестация гражданского служащего проводится в целях определения его соответствия замещаемой должности гражданской службы.

При проведении аттестации непосредственный руководитель гражданского служащего представляет мотивированный отзыв об исполнении гражданским служащим должностных обязанностей за аттестационный период. К мотивированному отзыву прилагаются сведения о выполненных гражданским служащим за аттестационный период поручениях и подготовленных им проектах документов, содержащиеся в годовых отчетах о профессиональной служебной деятельности гражданского служащего, а при необходимости пояснительная записка гражданского служащего на отзыв непосредственного руководителя.

Аттестации не подлежат гражданские служащие, замещающие должности гражданской службы категорий «руководители» и «помощники (советники)», в

случае, если с указанными гражданскими служащими заключен срочный служебный контракт.

Аттестация гражданского служащего проводится один раз в три года.

Ранее срока, внеочередная аттестация гражданского служащего может проводиться после принятия в установленном порядке решения:

1) о сокращении должностей гражданской службы в государственном органе;

2) об изменении условий оплаты труда гражданских служащих.

По соглашению сторон служебного контракта с учетом результатов годового отчета о профессиональной служебной деятельности гражданского служащего также может проводиться внеочередная аттестация гражданского служащего.

При проведении аттестации учитываются соблюдение гражданским служащим ограничений, отсутствие нарушений запретов, выполнение требований к служебному поведению и обязательств, установленных настоящим Законом.

Гражданский служащий, находящийся в отпуске по беременности и родам или в отпуске по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет, проходит аттестацию не ранее чем через один год после выхода из отпуска.

Для проведения аттестации гражданских служащих правовым актом государственного органа формируется аттестационная комиссия.

В состав аттестационной комиссии включаются представитель нанимателя и (или) уполномоченные им гражданские служащие (в том числе из подразделения по вопросам государственной службы и кадров, юридического (правового) подразделения и подразделения, в котором гражданский служащий, подлежащий аттестации, замещает должность гражданской службы). В состав аттестационной комиссии могут также входить представитель соответствующего органа по управлению государственной службой, а также представители научных и образовательных организаций, других организаций, приглашаемые органом по управлению государственной службой по запросу представителя нанимателя в качестве независимых экспертов - специалистов по вопросам, связанным с гражданской службой, без указания персональных данных экспертов.

Состав аттестационной комиссии для проведения аттестации гражданских служащих, замещающих должности гражданской службы, исполнение должностных обязанностей по которым связано с использованием сведений, составляющих государственную тайну, формируется с учетом положений законодательства Донецкой Народной Республики о государственной тайне.

Состав аттестационной комиссии формируется таким образом, чтобы была исключена возможность возникновения конфликтов интересов, которые могли бы повлиять на принимаемые аттестационной комиссией решения.

На время аттестации гражданского служащего, являющегося членом аттестационной комиссии, его членство в этой комиссии приостанавливается.

В случае неявки гражданского служащего на аттестацию без уважительных причин или отказа гражданского служащего от аттестации

гражданский служащий привлекается к дисциплинарной ответственности в соответствии со [статьей 57](#) Закона, а аттестация переносится.

По результатам аттестации гражданского служащего аттестационной комиссией принимается одно из следующих решений:

- 1) соответствует замещаемой должности гражданской службы;
- 2) соответствует замещаемой должности гражданской службы и рекомендуется к включению в кадровый резерв для замещения вакантной должности гражданской службы в порядке должностного роста;
- 3) соответствует замещаемой должности гражданской службы при условии успешного получения дополнительного профессионального образования;
- 4) не соответствует замещаемой должности гражданской службы.

В течение одного месяца после проведения аттестации по ее результатам издается правовой акт государственного органа о том, что гражданский служащий:

- 1) подлежит включению в кадровый резерв для замещения вакантной должности гражданской службы в порядке должностного роста;
- 2) направляется для получения дополнительного профессионального образования;
- 3) понижается в должности гражданской службы и подлежит исключению из кадрового резерва в случае нахождения в нем.

При отказе гражданского служащего от получения дополнительного профессионального образования или перевода на другую должность гражданской службы представитель нанимателя вправе освободить гражданского служащего от замещаемой должности и уволить его с гражданской службы в соответствии с Законом.

Гражданский служащий вправе обжаловать результаты аттестации в соответствии с Законом.

Положение о проведении аттестации государственных гражданских служащих Донецкой Народной Республики утверждается указом Главы Донецкой Народной Республики.

Ротация гражданских служащих

Ротация гражданских служащих проводится в целях повышения эффективности гражданской службы и противодействия коррупции путем назначения гражданских служащих на иные должности гражданской службы в том же или другом государственном органе.

Ротация государственных гражданских служащих проводится в территориальных органах государственных органов исполнительной власти, осуществляющих контрольные и надзорные функции. Ротации подлежат государственные гражданские служащие, замещающие в указанных органах должности государственной гражданской службы категории «руководители», исполнение должностных обязанностей по которым связано с осуществлением контрольных или надзорных функций.

Перечень должностей государственной гражданской службы, по которым предусматривается ротация государственных гражданских служащих в

территориальных органах государственного органа исполнительной власти, руководство деятельностью которого осуществляет Глава Донецкой Народной Республики или Совет Министров Донецкой Народной Республики, утверждается руководителем государственного органа исполнительной власти, а в территориальных органах государственного органа исполнительной власти, находящегося в ведении министерства, - руководителем государственного органа исполнительной власти по согласованию с министром.

Ротация государственных гражданских служащих может проводиться:

1) в государственных органах исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Глава Донецкой Народной Республики, - по утверждаемым Главой Донецкой Народной Республики перечням должностей государственной гражданской службы, сформированным на основе предложений этих государственных органов исполнительной власти;

2) в государственных органах исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Совет Министров Донецкой Народной Республики, - по утверждаемым Советом Министров Донецкой Народной Республики перечням должностей государственной гражданской службы, сформированным на основе предложений этих государственных органов исполнительной власти;

3) в других государственных органах - по утверждаемым Главой Донецкой Народной Республики перечням должностей государственной гражданской службы, сформированным на основе предложений руководителей этих государственных органов, в порядке, установленном Главой Донецкой Народной Республики.

План проведения ротации государственных гражданских служащих утверждается руководителем государственного органа. План проведения ротации государственных гражданских служащих в государственном органе исполнительной власти, находящемся в ведении министерства, или в территориальных органах такого государственного органа исполнительной власти утверждается руководителем государственного органа исполнительной власти по согласованию с министром.

Ротация государственного гражданского служащего, замещающего должность государственной гражданской службы в государственном органе исполнительной власти или его территориальном органе либо в другом государственном органе, в иной государственный орган исполнительной власти или его территориальный орган либо в другой государственный орган проводится по согласованию между руководителями соответствующих государственных органов исполнительной власти и (или) других государственных органов, наделенными полномочиями назначать на должность государственной гражданской службы, по которой проводится ротация, и освобождать от такой должности. Ротация государственного гражданского служащего в государственный орган исполнительной власти, находящийся в ведении министерства, или в территориальный орган такого государственного органа исполнительной власти подлежит согласованию также с министром.

Ротация гражданских служащих проводится в пределах одной группы должностей гражданской службы, по которым установлены должностные оклады в размерах не ниже размеров должностных окладов по ранее

замещаемым должностям гражданской службы, с учетом уровня квалификации, профессионального образования и стажа гражданской службы или работы (службы) по специальности, направлению подготовки гражданских служащих.

Должность гражданской службы в порядке ротации гражданских служащих замещается на срок от трех до пяти лет.

Назначение гражданского служащего с его согласия на иную должность гражданской службы в порядке ротации должно быть произведено в день, следующий за днем прекращения срочного служебного контракта и освобождения от замещаемой должности гражданской службы. Предупреждение гражданского служащего об истечении срока действия служебного контракта осуществляется представителем нанимателя за три месяца до назначения гражданского служащего на иную должность гражданской службы в порядке ротации.

Гражданский служащий может отказаться от замещения иной должности гражданской службы в порядке ротации по следующим причинам:

1) наличие заболевания, в связи с которым замещение должности гражданской службы в порядке ротации противопоказано по состоянию здоровья гражданского служащего в соответствии с медицинским заключением;

2) невозможность проживания членов семьи гражданского служащего (супруга, супруги, несовершеннолетних детей, детей старше 18 лет, ставших инвалидами до достижения ими возраста 18 лет, детей в возрасте до 23 лет, обучающихся в организациях, осуществляющих образовательную деятельность, по очной форме обучения, родителей, лиц, находящихся на иждивении гражданского служащего и проживающих совместно с ним) в местности, куда гражданский служащий назначается в порядке ротации, в соответствии с заключением государственного учреждения медико-социальной экспертизы или медицинским заключением.

В случае отказа от предложенной для замещения должности гражданской службы в порядке ротации по причинам, указанным выше, гражданскому служащему не позднее, чем за 30 дней до истечения срока действия срочного служебного контракта в письменной форме должна быть предложена иная вакантная должность гражданской службы в том же или другом государственном органе с учетом уровня квалификации, профессионального образования и стажа гражданской службы или работы (службы) по специальности, направлению подготовки гражданского служащего. В случае отказа от предложенной для замещения иной должности гражданской службы в том же или другом государственном органе либо не предоставления ему иной должности гражданской службы гражданский служащий освобождается от замещаемой должности гражданской службы и увольняется с гражданской службы и служебный контракт прекращается в соответствии с пунктом 2 части 1 статьи 36 Закона.

Подготовка кадров для гражданской службы

Подготовка кадров для гражданской службы осуществляется в профессиональных образовательных организациях и образовательных

организациях высшего образования в соответствии с законодательством Донецкой Народной Республики.

Заключение договора о целевом приеме или договора о целевом обучении между государственным органом и гражданином с обязательством последующего прохождения гражданской службы после окончания обучения в течение определенного срока осуществляется на конкурсной основе в порядке, установленном соответственно указом Главы Донецкой Народной Республики, нормативным правовым актом уполномоченного Советом Министров Донецкой Народной Республики государственного органа исполнительной власти.

Координация подготовки кадров для гражданской службы осуществляется соответствующим органом по управлению государственной службой.

Дополнительное профессиональное образование гражданского служащего включает в себя профессиональную переподготовку и повышение квалификации.

Гражданским служащим создаются условия для повышения уровня профессиональной компетентности путем профессионального обучения, которое проводится в течение всего периода прохождения им гражданской службы.

Профессиональное обучение гражданского служащего осуществляется за счет средств республиканского бюджета и других источников, не запрещенных законодательством».

Основанием для направления гражданского служащего на дополнительное профессиональное обучение являются:

- 1) назначение гражданского служащего на иную должность гражданской службы в порядке должностного роста на конкурсной основе;
- 2) включение гражданского служащего в кадровый резерв на конкурсной основе;
- 3) результаты аттестации гражданского служащего;
- 4) назначение гражданского служащего на иную должность гражданской службы в соответствии с пунктом 2 части 1 статьи 34 настоящего Закона.

Руководитель государственного органа обеспечивает профессиональное обучение гражданских служащих, которые впервые назначены на должность государственной службы, на протяжении шести месяцев со дня назначения.

Повышение квалификации гражданского служащего осуществляется по мере необходимости, но не реже одного раза в три года.

Необходимость профессионального обучения гражданского служащего определяется его непосредственным руководителем и подразделением по вопросам государственной службы и кадрам государственного органа, где работает гражданский служащий, по результатам аттестации.

Гражданский служащий по результатам аттестации вместе с подразделением по вопросам государственной службы и кадрам составляет индивидуальный план профессионального развития гражданского служащего, который согласовывается с непосредственным руководителем гражданского служащего, руководителем подразделения по вопросам государственной службы и кадрам и утверждается руководителем государственного органа.

В индивидуальный план профессионального развития гражданского служащего может включаться подготовка, переподготовка, повышение квалификации и самообразование.

Профессиональное обучение гражданского служащего проводится по дополнительным профессиональным программам в организациях дополнительного профессионального образования:

а) образовательной организации высшего образования (переподготовка и повышение квалификации);

б) республиканской специализированной организации дополнительного профессионального образования (повышение квалификации).

Гражданский служащий также может получать дополнительное профессиональное образование за пределами территории Донецкой Народной Республики.

Дополнительное профессиональное образование гражданского служащего осуществляется в любой предусмотренной законодательством об образовании форме обучения с отрывом или без отрыва от гражданской службы.

Вид, форма и продолжительность получения дополнительного профессионального образования устанавливаются представителем нанимателя в зависимости от группы и категории должности гражданской службы, замещаемой гражданским служащим, в порядке, определяемом Главой Донецкой Народной Республики.

Получение гражданским служащим дополнительного профессионального образования подтверждается документом о квалификации и является преимущественным основанием для включения гражданского служащего в кадровый резерв или продолжения замещения гражданским служащим должности гражданской службы.

Гражданскому служащему, получающему дополнительное профессиональное образование, представителем нанимателя, образовательной организацией, государственным органом или иной организацией создаются условия для освоения дополнительной профессиональной программы.

Кадровый резерв на гражданской службе

Для замещения вакантных должностей гражданской службы из числа гражданских служащих (граждан) формируются государственный кадровый резерв, кадровый резерв государственного органа Донецкой Народной Республики.

Государственный кадровый резерв формируется государственным органом по управлению государственной службой для замещения должностей государственной гражданской службы высшей, главной и ведущей групп в порядке, определяемом Главой Донецкой Народной Республики.

Кадровый резерв государственного органа Донецкой Народной Республики формируются соответствующим представителем нанимателя.

Включение гражданских служащих (граждан) в кадровый резерв государственного органа производится с указанием группы должностей гражданской службы, на которые они могут быть назначены.

Включение в кадровый резерв государственного органа производится:

- 1) граждан - по результатам конкурса на включение в кадровый резерв государственного органа;
- 2) граждан - по результатам конкурса на замещение вакантной должности гражданской службы с согласия указанных граждан;
- 3) гражданских служащих для замещения вакантной должности гражданской службы в порядке должностного роста - по результатам конкурса на включение в кадровый резерв государственного органа;
- 4) гражданских служащих для замещения вакантной должности гражданской службы в порядке должностного роста - по результатам конкурса на замещение вакантной должности гражданской службы с согласия указанных гражданских служащих;
- 5) гражданских служащих для замещения вакантной должности гражданской службы в порядке должностного роста - по результатам аттестации в соответствии с пунктом [1 части 16 статьи 49](#) Закона с согласия указанных гражданских служащих;
- 6) гражданских служащих, увольняемых с гражданской службы в связи с сокращением должностей гражданской службы в соответствии с пунктом 11 части [1 статьи 40](#) Закона либо упразднением государственного органа в соответствии с пунктом [12 части 1 статьи 40](#) Закона, - по решению представителя нанимателя государственного органа, в котором сокращаются должности гражданской службы, либо государственного органа, которому переданы функции упраздненного государственного органа, с согласия указанных гражданских служащих;
- 7) гражданских служащих, увольняемых с гражданской службы по основаниям, предусмотренным [частью 1 статьи 41](#) Закона, с согласия указанных гражданских служащих.

Включение в кадровый резерв государственного органа гражданских служащих производится для замещения должностей гражданской службы той же группы должностей гражданской службы, к которой относится последняя замещаемая гражданским служащим должность гражданской службы.

Конкурс на включение в кадровый резерв государственного органа проводится конкурсной комиссией государственного органа.

Включение гражданского служащего (гражданина) в государственный кадровый резерв оформляется правовым актом государственного органа по управлению государственной службой, а в кадровый резерв государственного органа - правовым актом государственного органа.

Назначение гражданского служащего (гражданина), состоящего в кадровом резерве, на вакантную должность гражданской службы осуществляется с его согласия по решению представителя нанимателя.

Положение о кадровом резерве на государственной гражданской службе, устанавливающее порядок формирования государственного кадрового резерва и кадрового резерва государственного органа и работы с ними, утверждается нормативным правовым актом Главы Донецкой Народной Республики.

Персональные данные гражданского служащего

Персональные данные, внесенные в личные дела и документы учета государственных служащих, являются информацией, доступ к которой ограничен в соответствии с законами.

Стаж государственной службы

В стаж (общую продолжительность) государственной службы включаются продолжительность государственной службы одного и других видов, а также периоды замещения государственных должностей Донецкой Народной Республики, выборных муниципальных должностей, замещаемых на постоянной основе, и муниципальных должностей муниципальной службы.

Предельный возраст пребывания на гражданской службе - 60 лет. Гражданскому служащему, достигшему предельного возраста пребывания на гражданской службе, срок гражданской службы с его согласия может быть продлен по решению представителя нанимателя, но не свыше чем до достижения им возраста 65 лет, а гражданскому служащему, замещающему должность гражданской службы категории «помощники (советники)», учрежденную для содействия лицу, замещающему государственную должность, - до окончания срока полномочий указанного лица. Гражданскому служащему, достигшему предельного возраста пребывания на гражданской службе, замещающему должность гражданской службы категории «руководители» высшей группы должностей гражданской службы, срок гражданской службы с его согласия может быть продлен по решению Главы Донецкой Народной Республики, но не свыше чем до достижения им возраста 70 лет.

По достижении гражданским служащим предельного возраста пребывания на гражданской службе по решению представителя нанимателя и с согласия гражданина он может продолжить работу в государственном органе на условиях срочного трудового договора на должности, не являющейся должностью гражданской службы.

3.6. Оплата труда гражданского служащего

Оплата труда гражданского служащего производится в виде денежного содержания, являющегося основным средством его материального обеспечения и стимулирования профессиональной служебной деятельности по замещаемой должности гражданской службы.

Денежное содержание гражданского служащего состоит из месячного оклада гражданского служащего в соответствии с замещаемой им должностью гражданской службы (далее - должностной оклад) и месячного оклада гражданского служащего в соответствии с присвоенным ему классным чином гражданской службы (далее - оклад за классный чин), которые составляют оклад месячного денежного содержания гражданского служащего (далее - оклад денежного содержания), а также из ежемесячных и иных дополнительных выплат (далее - дополнительные выплаты).

Размеры должностных окладов и окладов за классный чин государственных гражданских служащих устанавливаются указом Главы Донецкой Народной Республики по представлению Совета Министров Донецкой Народной Республики. По отдельным должностям гражданской службы указом Главы Донецкой Народной Республики может устанавливаться денежное содержание в виде единого денежного вознаграждения, в котором учтены должностной оклад, оклад за классный чин и ежемесячные надбавки к должностному окладу за выслугу лет на гражданской службе, за особые условия гражданской службы, за работу со сведениями, составляющими государственную тайну, но не учтены премии и ежемесячное денежное поощрение.

К дополнительным выплатам относятся:

1) ежемесячная надбавка к должностному окладу за выслугу лет на гражданской службе в размерах:

при стаже гражданской службы	в процентах
от 1 года до 5 лет	10
от 5 до 10 лет	15
от 10 до 15 лет	20
свыше 15 лет	30

2) ежемесячная надбавка к должностному окладу за особые условия гражданской службы;

3) ежемесячная процентная надбавка к должностному окладу за работу со сведениями, составляющими государственную тайну, в размерах и порядке, определяемых законодательством Донецкой Народной Республики;

4) премии за выполнение особо важных и сложных заданий, порядок выплаты которых определяется представителем нанимателя с учетом обеспечения задач и функций государственного органа, исполнения должностной инструкции (максимальный размер не ограничивается);

5) ежемесячное денежное поощрение;

6) единовременная выплата при предоставлении ежегодного оплачиваемого отпуска и материальная помощь, выплачиваемые за счет средств фонда оплаты труда гражданских служащих.

Размеры ежемесячного денежного поощрения, выплачиваемого государственным гражданским служащим, устанавливаются по государственным органам дифференцированно указами Главы Донецкой Народной Республики.

Порядок выплаты ежемесячной надбавки за особые условия гражданской службы определяется представителем нанимателя.

Порядок выплаты материальной помощи за счет средств фонда оплаты труда гражданских служащих определяется соответствующим положением, утвержденным представителем нанимателя.

В случаях, установленных законодательством Донецкой Народной Республики, к денежному содержанию гражданского служащего могут устанавливаться специальные коэффициенты.

Гражданским служащим производятся другие выплаты, предусмотренные соответствующими законами Донецкой Народной Республики и иными нормативными правовыми актами.

Размеры окладов денежного содержания по должностям государственной гражданской службы ежегодно увеличиваются (индексируются) в соответствии с Законом о государственном бюджете на соответствующий год с учетом уровня инфляции (потребительских цен). Решение об увеличении (индексации) размеров окладов денежного содержания по должностям государственной гражданской службы принимается Главой Донецкой Народной Республики по представлению Совета Министров Донецкой Народной Республики.

Государственным гражданским служащим, замещающим должности гражданской службы в государственном органе, находящимся за пределами территории Донецкой Народной Республики, денежное содержание выплачивается в порядке и размерах, установленных Главой Донецкой Народной Республики и Советом Министров Донецкой Народной Республики.

3.7. Финансирование и развитие гражданской службы

Финансирование государственной службы и государственной гражданской службы осуществляется за счет средств государственного бюджета в порядке, установленном законами и иными нормативными правовыми актами Донецкой Народной Республики.

Совершенствование системы государственной службы осуществляется путем реализации государственных и целевых программ реформирования и развития государственной службы.

Вопросы для самоконтроля и размышления

- 1) Назовите составляющие системы государственной службы?
- 2) Назовите основные принципы построения и функционирования системы государственной службы.
- 3) Дайте определение «Государственная служба».
- 4) Дайте определение «Государственная гражданская служба».
- 5) На какие категории и группы подразделяются должности гражданской службы?
- 6) Назовите классные чины гражданской службы.
- 7) Назовите квалификационные требования к должностям гражданской службы.
- 8) Дайте определение «Государственный служащий».
- 9) Каким законом устанавливается правовое положение (статус) государственного служащего?
- 10) Назовите права и обязанности гражданских служащих.
- 11) Назовите ограничения, связанные с гражданской службой.
- 12) В связи с прохождением гражданской службы, что запрещается гражданскому служащему?
- 13) Каким законом устанавливается порядок поступления на государственную службу?
- 14) Что включает в себя должностная инструкция?

- 15) Для чего проводится аттестация гражданского служащего и порядок ее проведения?
- 16) Как вы понимаете ротацию гражданских служащих?
- 17) Что включает в себя дополнительное профессиональное образование гражданского служащего?
- 18) Для чего создается кадровый резерв? Назовите его виды.
- 19) Как осуществляется замещение вакантной должности гражданской службы гражданским служащим, состоящим в кадровом резерве?
- 20) Что включает в себя стаж государственной службы?
- 21) Ограничен ли доступ к личной информации о государственном служащем?
- 22) Каков предельный возраст пребывания на гражданской службе?
- 23) Назовите составляющие денежного содержания гражданского служащего. Что относится к дополнительным выплатам?
- 24) Каким образом осуществляется финансирование государственной гражданской службы?
- 25) За счет чего осуществляется совершенствование системы государственной службы?

IV. ФОРМИРОВАНИЕ И РЕАЛИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ

Основные понятия: государственная политика, гражданское общество, выделение приоритетных направлений политики, разработка государственной политики, реализация государственной политики, органы управления, участвующие в реализации государственной политики, роль государственного контроля

4.1. Государственная политика в гражданском обществе

Концентрированное выражение «сущность государства» находит воплощение в проводимой им политике - совокупности целей и задач, практически реализуемых государством, и средств, используемых при этом. Смысл государственной политики во многом предопределяет содержание и технологию государственного управления. Однако сама государственная политика понимается по-разному, что связано с соотношением и различием между государством и обществом.

Гражданское общество - это сфера свободной, творческой жизнедеятельности личности, коллективов и общностей людей. Разнообразие взглядов и подходов, мотивов и интересов, предельная индивидуализация форм общения и поведения в гражданском обществе не только допустимы, но и необходимы, желательны. Лишь полное и, конечно, разумное самовыражение каждого человека рождает в обществе тот потенциал, который обеспечивает его динамическое развитие. Поэтому плюрализм (множественность) существует, прежде всего, в гражданском обществе. Именно в нем призваны действовать многообразные политические силы, которые главным образом путем горизонтальных контактов, соглашений, терпимости, взаимопонимания и т.д. должны достигать своих целей.

В отличие от гражданского общества, где сколько людей и их объединений, столько и интересов и способов их представления, государство едино и единственно, олицетворяет собой, как уже отмечалось, «становой хребет» и одновременно форму («обруч») общества. Тем самым в нем не может быть много политик, «дерганья» из одного направления в другое, «служения» то одним, то другим силам. Основу государственной политики составляют стратегические ориентиры, иначе это уже не государственная политика. Более того, только в согласованных и закреплённых государством рамках и процедурах осуществимо конструктивное поле столкновения политических идей и взглядов, выяснения и сравнения политических позиций и программ, простор пропаганды и привлечения на свою сторону избирателей. В государстве важен момент общего (или интегрированного) интереса и воли большинства граждан. Можно иметь любое свое мнение по поводу государственно-правовых велений, от отрицательного до положительного, но следовать им, если они состоялись, просто необходимо.

Отсюда предельная актуальность государственной политики, которая должна закрепляться государственно-правовыми структурами, быть известной и понятной обществу.

В идеале *государственная политика* представляет собой оптимальный синтез объективных тенденций общественного развития и преобладающих субъективных суждений людей о своих интересах в нем. В известном смысле она дистанцируется от политики конкретных политических сил, даже составляющих в тот или иной момент большинство в представительных органах власти. Во-первых, необходимо, чтобы ее в какой-то мере разделяло и меньшинство, иначе будут непреодолимые трудности при ее реализации. Во-вторых, такая политика должна быть достаточно устойчивой, стабильной, обладать исторической перспективой. В-третьих, в ней должно содержаться объединяющее начало, направленное на позитивное развитие общества.

В каждом государстве его политика формируется под влиянием многих обстоятельств, является стечением определенных факторов, бывает весьма конъюнктурной и весьма персонифицированной. Но можно выделить и общие (широкие) социальные критерии, по которым государственная политика может «измеряться» в длительном временном интервале. Ведь как для человека, так и для общества, государства существуют универсальные явления и ценности, которые всегда нужны и в которых заключены реалии жизни. С такой точки зрения конструктивность государственной политики всегда можно оценивать под углом того, насколько она способна:

а) обеспечивать рациональное и эффективное использование наличного ресурсного, производственного, трудового и интеллектуального потенциалов страны;

б) активизировать труд, непосредственно связанный с интересами человека и реально влияющий на уровень и качество удовлетворения человеческих потребностей;

в) изменять условия, производительность и социальную результативность труда и, следовательно, увлекать за собой людей и создавать факторы роста их благосостояния.

В кратком виде смысл *государственной политики*, отвечающей названным критериям, представляется так: модернизация материального и духовного производства и социальных условий на базе научно-технического прогресса (новых технологий), возможностей конверсии и взаимовыгодного разделения труда с другими странами.

В политическом аспекте государственная политика «через модернизацию - к благополучию» ставит во главу угла собственные силы, внушает людям чувство достоинства, гордости и веры в себя; создает условия для расширения и укрепления «среднего класса», выступающего реальной и заинтересованной силой правового государства и гражданского общества; вовлекает людей в дело и благодаря этому снимает политическую напряженность; способствует равноправному деловому и взаимовыгодному сотрудничеству внутри страны - между ее составными частями, вне - с другими странами.

Какой бы ни была государственная политика по конкретным характеристикам и приоритетам, она может быть только комплексной, охватывающей все сферы человеческой жизнедеятельности. При всем базисном характере экономики ее уровень и развитие определяются как собственно экономическими источниками и факторами, так (в неменьшей мере) и

политическими, социальными, правовыми, национальными, нравственными, психологическими и еще многими другими регуляторами сознания и поведения человека. Забывать об этом - значит заранее лишать себя возможностей управлять общественными процессами.

Любая государственная политика реализуема в определенных условиях и при использовании адекватных ей средств. При формулировании сути государственной политики актуально обозначение условий и средств, которые ей благоприятствуют и могут быть практически введены в действие.

В числе *условий* можно выделить следующее:

- государственно-правовые, состоящие в создании согласованного, в известной мере идентичного, структурного и правового пространства страны, позволяющего максимально использовать сложившиеся (доступные) технологии экономической, социальной и иной деятельности со своей специализацией и кооперацией;

- социально-психологические, включающие в себя осознание новых жизненных ориентиров;

- деятельностно-практические, когда решения, действия, операции, процедуры, поступки и т.п. вершатся в целях и русле государственной политики, «продвигают» эту политику и наглядно раскрывают ее ценность для общества.

4.2. Разработка государственной политики

Государственная политика базируется также на твердом фундаменте права как основы эффективного функционирования власти и ограничивается рамками права.

Источником права является Конституция Донецкой Народной Республики. Для обеспечения устойчивости и стабильности в обществе, предсказуемости государственной политики установлена жесткая процедура изменения Конституции.

Отдельные сферы и отрасли деятельности регулируются конституционным, гражданским, административным, трудовым, земельным, налоговым и другими видами права. Гражданское законодательство регулирует имущественные и личные неимущественные отношения между физическими и юридическими лицами. Основой каждого вида права являются законы, регулирующие наиболее важные общественные отношения.

Государственная политика, базируясь на действующих нормах права, предполагает в то же время их совершенствование по мере продвижения общества от одного этапа развития к другому.

Большое влияние на эффективность политики оказывают финансовые возможности государства. При рыночном хозяйствовании государство располагает лишь частью материальных и финансовых ресурсов. Под влиянием дефицита финансовых и других ресурсов принятие решений осуществляется исходя из доходов бюджета, а не потребностей страны.

Правительство должно контролировать соблюдение общенациональных интересов, иначе удовлетворение общественно значимых потребностей станет

случайным явлением, а структурные диспропорции превратятся в закономерность.

Фактором, определяющим государственную политику, стало изменение геополитического положения Донбасса, обособление от Украины и самостоятельное решение политических, экономических и социальных вопросов. Военная угроза со стороны Украины требует наличие военного потенциала.

В демократическом обществе основой формирования государственной внутренней и внешней политики является воля народа, которую он проявляет на референдумах, выборах представительной и исполнительной власти, в акциях одобрения или протеста и в других формах. Облеченные доверием народа органы и должностные лица государственной власти разрабатывают стратегию и тактику управления страной, которые материализуются в нормативных правовых и других актах. Органы государственного управления различных уровней реализуют на практике стратегические цели и тактические решения, применяя при этом как мягкие, так и директивно жесткие меры принудительного характера.

Механизм разработки политики включает выбор соответствующих приоритетов, учитывает последствия их реализации в экономической, социальной, экологической и других сферах, предусматривает оценку затрат, выгод и рисков. Устанавливаются целевые ориентиры и ограничения. Они выражаются в *показателях качества жизни* (продолжительность жизни, состояние здоровья, объем знаний, доход на душу населения, занятость, реализация прав человека и др.), *уровня экономического развития, экологического благополучия*.

Глава Донецкой Народной Республики в соответствии с Конституцией и законами Донецкой Народной Республики определяет основные направления развития Донецкой Народной Республики, принимает меры по обеспечению безопасности и территориальной целостности Донецкой Народной Республики, формирует и возглавляет Совет Безопасности, статус которого определяется законом.

Глава Донецкой Народной Республики обращается к Народному Совету с ежегодными посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства. Обращение к Народному Совету является одновременно посланием стране. В послании формулируются основные политические цели и задачи государства на очередной год.

Послание Главы Донецкой Народной Республики опирается на стратегии, доктрины, концепции по различным направлениям развития страны, среднесрочные и долгосрочные прогнозы. Доктрина выражает систему взглядов на значение отдельных мероприятий, принципов, определяющих механизм государственного регулирования, которыми руководствуются органы власти. Стратегии, доктрины и концепции утверждаются Указами Главы Республики, например стратегия развития социально-экономического развития Донецкой Народной Республики, доктрина развития науки и образования, концепция развития рынка ценных бумаг, концепция промышленной безопасности опасных производственных объектов и др.

Правительство Донецкой Народной Республики ежегодно заявляет о приоритетах промышленной и социальной политики.

Социально-экономическая политика разрабатывается и реализуется по следующим направлениям:

1. Реформирование экономики.
2. Финансовая, денежная политика.
3. Структурная политика.
4. Аграрная политика.
5. Социальная политика.
6. Политика в отношении России и стран СНГ.
7. Внешнеэкономическая политика.

Социально-экономическая политика Правительства направлена на повышение уровня жизни; обеспечение прав и свобод граждан; развитие науки и культуры, сохранение природной среды; упрочение экономических позиций страны в мире. В Донецкой Народной Республике должна быть создана эффективная экономика, способная динамично развиваться с помощью внутренних ресурсов и органичного включения в мирохозяйственные связи. Достижение этих целей возможно с помощью осуществления следующих основных мероприятий.

1) Реформирование экономики. Главными направлениями экономической реформы являются совершенствование государственного регулирования экономики и управления государственными предприятиями, поддержка предпринимательства и развитие рыночной инфраструктуры, демонополизация и формирование конкурентной среды, развитие финансового рынка, укрепление правоприменительной системы.

2) Финансовая и денежная политика. Основным целевым ориентиром финансовой и денежной политики служит сокращение инфляции. В области государственных финансов центральной проблемой является снижение дефицита республиканского бюджета; повышение эффективности налоговой системы, жесткости государственных расходов; сокращение государственного долга; перестройка финансовых взаимоотношений с городами и районами. Для контроля над инфляцией и финансовой стабилизации проводится единая с Центральным банком Донецкой Народной Республики денежно-кредитная политика, предусматривающая регулирование процентных ставок, предложения денег с учетом спроса, пресечение финансовых спекуляций. Ценовая политика осуществляется по линии регулирования соотношения цен на энергоносители, продукцию обрабатывающей промышленности и АПК, использования таможенного тарифа для регулирования соотношения между мировыми и внутренними ценами. Валютная политика направлена на поддержание стабильности денежной единицы, ее конвертируемости, борьбу с нелегальным вывозом валюты, долларизацией экономики.

3) Структурная политика направлена на создание высокоэффективной и конкурентоспособной экономики. Она включает перепрофилирование объективно нежизнеспособных производств и поддержку необходимых для народного хозяйства предприятий. В силу ограниченности финансовых ресурсов структурная политика приобретает селективный характер, реализуется посредством разработки целевых программ с учетом обеспечения приоритетов.

Наиболее общим приоритетом является угольная и химическая промышленность, приоритет обрабатывающей промышленности по сравнению с вывозом сырья, основными «точками роста» могут быть металлургия, машиностроение, информационно-компьютерные технологии, дорожное строительство, ВПК, переработка агропромышленной продукции.

Инвестиции направляются на предотвращение спада производства, увеличение рабочих мест, внедрение прогрессивных технологий, повышение качества продукции. Предусматривается расширение неинфляционных источников финансирования капитальных вложений (собственные средства предприятий, сбережения населения, иностранный капитал).

4) Аграрная политика предусматривает создание аграрного строя, базирующегося на равноправии форм собственности и хозяйствования. Это требует совершенствования государственного регулирования и поддержки агропромышленного комплекса, включающей применение гарантированных закупочных цен, развития сельскохозяйственной кооперации, формирование системы кредитования и страхования, специальных фондов финансовой поддержки производителей на внутреннем рынке. Развертывается сеть оптовых рынков и аукционов сельскохозяйственной продукции и предприятий по ее переработке.

5) Социальная политика сочетает меры по созданию каждому дееспособному гражданину условий, позволяющих ему трудом, предприимчивостью поддерживать собственное благосостояние, и усиление адресной социальной поддержки со стороны государства, в первую очередь слабозащищенных групп населения. Осуществляется комплекс мер и специальных программ в области оплаты труда и пенсионного обеспечения, политики занятости. Социальная сфера реформируется на основе разумного сочетания принципов платности и бесплатности услуг здравоохранения, образования, культуры. Жилищная политика предусматривает создание рынка жилья, стимулирование жилищного строительства, изменение порядка оплаты жилья и коммунальных услуг.

6) Политика в отношении России и стран СНГ направлена на углубление интеграции, формирование единого экономического пространства. В этих целях намечаются меры по восстановлению и поддержанию жизненно важных для Донецкой Народной Республики товаропотоков, развитию производственной кооперации и прямых связей предприятий, координации инвестиционной политики, последовательного устранения тарифных и штрафных ограничений в торговых отношениях, ускорению платежно-расчетных операций.

7) Внешнеэкономическая политика предусматривает ускорение интеграции Донецкой Народной Республики в мировое хозяйство, поддержку отечественных производителей посредством регулирования иностранной конкуренции на внутреннем рынке, привлечение внешнего финансирования на наилучших для страны условиях, укрепление государственного контроля за внешнеторговыми и валютными операциями, защиту интересов отечественных экспортеров на внешних рынках, содействие международной кооперации предприятий Донецкой Народной Республики с предприятиями Российской Федерации, с иностранными фирмами, обеспечение наиболее благоприятных

условий погашения и обслуживания внешнего долга.

Государственная политика предъявляет высокие профессиональные и моральные требования к тем, кто ее разрабатывает и претворяет в жизнь. Государством должны управлять те, кто придерживается профессионального кодекса чести, выполняет взятые обязательства, не цепляется за власть ради власти, уходит из нее, если не справляется, отвечает перед настоящим и будущим страны. Ответственный политик предсказуем, каждый шаг просчитывает с точки зрения последствий для людей, избегает авантюризма, экспериментов в масштабе общества.

Единая государственная политика, согласованная на основе взаимодействия Главы Республики, Народного Совета, Правительства Донецкой Народной Республики и других органов власти получает концентрированное воплощение в законах Донецкой Народной Республики, других документах и нормативно-правовых актах, прогнозах и целевых программах, в международных договорах Донецкой Народной Республики.

4.3. Реализация государственной политики

Реализация государственной политики выражается в претворении в жизнь конкретных мер по достижению поставленных целей усилиями всех слоев общества при главенствующей роли исполнительной власти. Механизм реализации включает нормативно-правовые, организационные, экономические средства и методы воздействия на управляемый объект и предполагает выработку соответствующих решений, создание управленческих структур, наличие необходимых ресурсов. Эффективность выполнения мероприятий зависит от реалистичности поставленных целей, взаимодействия всех организаторов и участников реализации политического курса, поддержки его социальными группами и лидерами политических течений.

Для реализации государственной политики органы государственной власти разрабатывают соответствующие программы, мобилизуют необходимые ресурсы, организуют и координируют деятельность участников.

Средства реализации государственной политики бывают самые разнообразные: от различных форм собственности, рыночной экономики до постановки информации, образования и воспитания. Здесь важно все, что касается человека, его развития и самоосуществления. В средствах реализации государственной политики не может быть мелочей, отклонений от центральной идеи, безразличия и инертности. Настоящая государственная политика непременно выходит на человека, затрагивает его интересы и должна способствовать удовлетворению его потребностей. И осуществима она тогда, когда становится добровольным достоянием всех.

В связи с либерализацией общественных отношений и переходом к рыночной экономике общегосударственное планирование перестало быть основным рычагом управления и заменено в значительной мере прогнозированием. Разрабатываемые прогнозы играют роль как поисковых, так и целевых документов и имеют самостоятельное значение на всех уровнях и стадиях управления.

Прогноз в собственном смысле слова - это предвидение наиболее вероятного хода событий в рамках некоторой целостности. Он базируется на эмпирических закономерностях, причинно-следственных связях по схеме «если..., то...». Закономерности рассматриваются в определенных границах, пороговых ограничениях. Наличие прогноза повышает ответственность управленцев, предостерегает их от необдуманных действий. Неумение предвидеть последствия тех или иных решений ввергает страну в кризис.

Реальные, пусть и нерадостные прогнозы мобилизуют, придают энергию, заставляют бить тревогу, опережать события. Качественный прогноз по какому-либо направлению развития страны или отрасли, региона служит сигналом для принятия мер, корректировки политики. Производители, экспортеры и импортеры нуждаются в достоверных прогнозах ситуаций на мировых рынках, чтобы вовремя защититься от экономических потрясений.

Прогноз не определяет параметры развития с достаточной точностью, а намечает вероятные и возможные результаты и условия, при которых они могут быть достигнуты; раскрывает положительные и отрицательные тенденции, альтернативы.

Прогноз выражается формулированием тенденции или количественными показателями, в категоричной или условной формах. Категоричная форма: на основании таких-то данных считаем вероятным событие X; условная: на основании таких-то данных, если наступят события А, Б, В и т.д., то наступит и событие X.

Прогнозирование, как правило, законодательно определено в качестве функции государственного управления. Под государственным прогнозированием понимается система научно обоснованных представлений о направлениях развития. Она базируется на демографических, экологических, научно-технических, внешнеэкономических, социальных, а также отраслевых, региональных и других показателях. Социально-экономическое прогнозирование призвано прежде всего заранее подмечать тревожные тенденции и приковывать к ним внимание. Исходным в государственном прогнозировании является анализ динамики основных макроэкономических индикаторов:

- ВВП в сопоставимых ценах;
- доходы (расходы) федерального бюджета, % к ВВП (с учетом расходов по обслуживанию государственного долга);
- объем промышленной продукции;
- объем инвестиций в основной капитал;
- экспорт (импорт), включая неорганизованную торговлю;
- потребительские цены на товары и платные услуги населению;
- номинальные, реальные располагаемые денежные доходы населения;
- численность зарегистрированных безработных.

Министерство экономического развития с участием других органов исполнительной власти Донецкой Народной Республики в соответствии с Программой Правительства «Реформы и развитие экономики Донецкой Народной Республики» разрабатывает сценарные условия: основные

показатели, целевые параметры, решения и меры по стабилизации по направлениям государственной политики.

Органы исполнительной власти разрабатывают:

- варианты прогнозов развития отраслей, городов и районов по основным показателям;
- планы развития государственного сектора, получения и использования доходов от распоряжения госимуществом.

Министерства и ведомства при подготовке прогнозов социально-экономического развития (Минэкономразвития) и проектов республиканского бюджета рассматривают и учитывают предложения администраций субъектов Донецкой Народной Республики по объемам поставок продукции для федеральных государственных и других нужд; по финансированию инвестиционных проектов, в том числе за счет иностранных кредитов.

Соответствующие республиканские органы представляют прогнозы формирования и расходования средств государственных внебюджетных и целевых бюджетных фондов, развития рынка ценных бумаг, банкротств предприятий, взаимного экономического сотрудничества в рамках СНГ, платежного баланса.

Органы исполнительной власти в городах и районах представляют республиканским органам, являющимся государственными заказчиками целевых программ, предложения по их реализации на территории городов и районов. Органы исполнительной власти Донецкой Народной Республики и другие государственные заказчики республиканских программ представляют заявки на их финансирование, поставки продукции для государственных нужд, а также расчеты предельных объемов бюджетного финансирования отраслей, городов и районов с учетом прогнозируемых индексов-дефляторов.

Глобальные прогнозы социально-экономического развития страны разрабатываются на основе выявления закономерностей за длительный период времени. Зная тенденции прошлого за многие годы, можно увереннее оценивать настоящее и заглядывать в будущее. При этом оценка перспективы осуществляется с использованием накопленных временных рядов, закономерностей поведения объекта при разных формах воздействия, предполагаемого развития ситуации. Для прогнозирования в условиях структурных изменений разрабатываются коэффициенты динамики за предыдущие годы, в которых складываются тенденции. Коэффициенты сохраняют определенную устойчивость, что позволяет адаптировать прогноз при поступлении новой информации.

Прогнозирование ни в коем случае не может, заменить планирования. Искаженное представление о планировании (все заранее расписать и требовать принудительного исполнения) постепенно преодолевается, на первый план выступает главное в планировании — определение общих целей и путей их достижения, обеспечение сбалансированности, межотраслевой увязки инвестиций. Государство не имеет директивных взаимоотношений с производителями, но крупный капитал не менее заинтересован в сотрудничестве с государством, так как нуждается в помощи при продвижении продукции на мировой рынок, привлечении иностранных инвестиций и т.д.

Всякий серьезный предприниматель, планируя свое производство (а без этого фирма существовать не может), прежде всего, ориентируется на государственную стратегию. Это создает предпосылки для согласования намерений государства и лидеров крупной промышленности по реализации экономической политики, перспективам развития в рамках индикативного планирования.

Общегосударственное планирование осуществляется в форме разработки целевых комплексных программ и стратегий развития. Программа предусматривает:

- приоритеты в реализации государственной политики;
- достижение конкретного конечного результата и эффекта (в сроки от одного года до пяти лет);
- увязку материальных, трудовых и финансовых ресурсов;
- согласованность и комплексность решения отраслевых и региональных задач.

Программы финансируются за счет республиканского бюджета, местных бюджетов, внебюджетных источников, привлекаемых под государственные гарантии. Правительство определяет государственных заказчиков, отвечающих за реализацию программ. Государственным заказчикам выделяются необходимые финансовые ресурсы, включая валютные.

Могут быть также программы, инициатором которых выступает Глава Республики, они утверждаются в целях обеспечения решения особо важных государственных задач.

Органы исполнительной власти Донецкой Народной Республики принимают участие в постановке проблем и обосновании необходимости их решения на основе программ под патронатом Главы Республики. Прошедшие экспертизу предложения направляются в Правительство для дальнейшей проработки и реализации.

Используются различные способы включения субъектов хозяйствования в государственные планы и программы независимо от форм собственности. Так, предприятия составляют и утверждают планы и для общественного признания своей деятельности вносят предложения координирующему органу (им может быть и орган управления) о возможной продаже продукции и потребностях в средствах производства. Если они принимаются, то это налагает обязательства на обе стороны: координирующий орган включает предложения в систему сбыта и снабжения, а предприятие обязуется выполнять объем поставки в качестве принятого заказа.

Осуществляется также квотирование производства и реализации отдельных видов продукции.

Большую актуальность приобретает политическое прогнозирование и планирование. Мощные государственные и научные центры могут быть заняты в этой сфере реализации государственной политики и выполняют самые ответственные задания органов власти.

Политический прогноз базируется на идеологии, концепции развития политической системы или отдельно взятого общественного движения. Политик должен уметь предсказывать, что произойдет завтра, через неделю,

месяц, год, а затем объяснить, почему предсказываемое не сбылось.

Правительство составляет план работы на год (с разбивкой по кварталам), в котором отражается вся организаторская деятельность по реализации государственной политики. То, что намечает Правительство, - это не внутреннее дело кабинета, жизнь страны в ее макро- и микроэкономическом измерении. Такое планирование привносит одновременно элементы планомерности в социально-экономические процессы в стране. Перечень основных социально-экономических проблем (задач), на решение которых направлена деятельность Правительства в предстоящем году, представляется в Народный Совет.

В целях реализации плана республиканские исполнительные органы до начала квартала представляют в Правительство разработанные на основе посланий Главы Республики и планов Правительства предложения, которые содержат:

- наименование вопроса и обоснование необходимости его рассмотрения на заседаниях Правительства;
- общую характеристику и основные положения предлагаемого к рассмотрению вопроса;
- форму решения Правительства;
- перечень соисполнителей для подготовки вопроса к рассмотрению на заседании;
- дату рассмотрения.

В результате формируется план заседаний Правительства, где по каждому вопросу указываются органы исполнительной власти, ответственные за их подготовку.

Государственная политика, получившая легитимное выражение в правовых актах, плановых и других документах, становится основой принятия решений и их выполнения с последующей оценкой. Проводятся соответствующие мероприятия, конкретные действия по распоряжению, решению руководителей или коллективных органов. Принятию решения предшествует ответственная и напряженная работа по его обоснованию, так как решения государственной власти всегда затрагивают интересы миллионов людей.

Процесс принятия решения включает следующие этапы:

1. Сбор необходимой информации.
2. Идентификация и диагностирование проблемы.
3. Определение целей.
4. Подготовка, согласование и рассмотрение возможных альтернатив.
5. Выбор варианта решения, принятие решения и доведение его до исполнителей.
6. Разработка мероприятий по реализации решения. Распределение ответственности.
7. Реализация решения и контроль за его выполнением.
8. Анализ результатов

1) Принятие решения всегда связано с преодолением какой-либо проблемы или с использованием возможностей. Для определения характерных особенностей проблемы, выявления причин ее нерешенности привлекается необходимая информация. Принимается во внимание только значимая, достоверная информация об объекте управления и ее анализ. Далее проводится SWOT-анализ, по результатам которого можно сформировать информацию в блоки и представить проблемы и сильные стороны объекта управления.

2) Проводится описание проблемной ситуации, ее диагностика, разработка прогноза развития ситуации. На основании обработанной информации осуществляется постановка проблемы, ее диагностика, возможные варианты решения проблемы, определяются ограничения и реальные возможности их решения.

3) Проводится определение целей. *Цель - это общая декларация того, что должно быть сделано. Она описывает предназначение решения - его конечный результат.*

Цели подразделяются на реальные и нереальные, истинные и ложные, краткосрочные, промежуточные, долгосрочные, по очередности достижения, большие и малые (по критерию затрат ресурсов), конкурирующие, независимые и дополнительные. Классификация целей позволяет устанавливать приоритеты, одним целям отдать предпочтение, а другие - отложить.

В зависимости от изменения условий, возможностей, достигнутых результатов цели могут оставаться теми же, корректироваться или меняться. Новые цели появляются также в результате анализа информации, решений предыдущих лет, т.е. на основе заключений, выводов. Рассматриваются новые альтернативы: ведут ли они быстрее к достижению цели, что для этого дополнительно требуется. Если требования новых альтернатив высоки и в ближайшее время не могут быть удовлетворены, то устанавливаются краткосрочные, но достижимые цели.

Важно не только поставить правильно цели, но и найти оптимальную точку начала движения к ним. Согласно теории развития социальных систем, достижение конечной цели зависит от начала пути («тропа зависимости»), цели могут оказаться недостижимыми, если путь начинался с неправильной точки.

К достижению больших и сложных целей идут постепенно, начиная с тех, которые имеют наибольший приоритет. При этом фиксируют достижение промежуточных целей.

В государственном управлении особенно важно не менять местами цель и средство. Так, приватизацию, подавление инфляции, сокращение бюджетного дефицита нельзя считать целями, а средствами достижения целей, т.е. повышения эффективности производства, завоевания страной прочного положения в мире.

Установление целей воздействует на события, цель указывает направление, она позволяет сформулировать *задачи - это поэтапные вехи, которые должны быть реализованы в ходе работы по реализации решения. Совокупность решенных задач - это есть ожидаемый результат решения, т.е. достигнутая цель.* Задачи должны быть конкретными, объективными, реальными, предполагать действия, иметь соответствующее измерение и определенность во времени.

4) Подготовка, согласование и рассмотрение возможных альтернатив решения проблемы является обязательным этапом принятия решения, этим обеспечивается оптимальность и рациональность решения.

5) Альтернативные варианты решения проблемы сравниваются по заранее принятым критериям и с учетом поставленной цели для выбора наилучшей альтернативы решения.

Критериями для оценки альтернативных вариантов могут быть:

1) Результативность:

технологическая рациональность;

осуществимость;

измеримость;

адекватность.

2) Эффективность.

3) Экономичность.

4) Справедливость.

Одни решения имеют ограниченное число альтернатив, а по другим - большой диапазон выбора. На основе более тщательного анализа, изучения ситуации выбирается наиболее реальное направление.

Выбор альтернативного варианта и принятие решения всегда является самым трудным и ответственным этапом. Отслеживаются результаты других решений, оценивается имеющийся опыт, выявляются сходства и различия, по каждой альтернативе взвешиваются все «за» и «против». Для принятия решения необходимы также смелость, решительность, воля, способность принимать взвешенные решения. Важным здесь является фактор времени; опасно спешить, принимать сырые, непроработанные, не подкрепленные информацией решения; нельзя также откладывать принятие назревшего решения, так как запаздывание может привести к утрате представившейся возможности, осложнению ситуации. Не менее важно перед принятием решения проводить его экспертизу с привлечением экспертов, а также гражданского общества. Только после общественного обсуждения и внесения после этого изменений и дополнений, решение может приниматься соответствующим государственным органом. Это практика хорошего государственного управления, применяется во многих европейских и других государствах.

6) Выполнение решения требует энергии и организаторских способностей. Поэтому принятое решение обязательно подкрепляется конкретным и детализированным планом мероприятий по его реализации с распределением ответственности по исполнителям. Иначе не удастся осуществить задуманное. Ответственность за решение возлагается в первую очередь на тех, кто его разрабатывает и принимает, а во вторую - на кого эта ответственность официально возложена.

7) Самое главное - реализовать решение. Реализация решений возлагается на органы исполнительной власти. Если решения адресованы непосредственно юридическим и физическим лицам и возлагают на них обязанности, то выполнение этих обязанностей должны контролировать соответствующие органы власти.

8) По результатам выполнения решения проводится оценка его реализации. Оценивается мера реализации социальных интересов, оценка эффективности выполнения решения, достижение поставленной цели. Если цель не достигнута, повторно осуществляется поиск новых альтернатив решения проблемы.

Решения оцениваются также с точки зрения профессионализма. Профессиональное решение отличают правильность (соответствие объективным потребностям), ожидаемость, своевременность, системность.

Важен также анализ и обобщение опыта приобретенного при реализации решения. На основе учета опыта и методов анализа предыдущих решений совершенствуется практика принятия решения, может создаваться банк для накопления опыта и практики решений.

О практической реализации государственной политики судят, прежде всего, по состоянию соблюдения законодательства, выполнения указов Главы Республики и постановлений Правительства, решений органов власти на всех уровнях. Любое решение до его реализации останется планом действий до тех пор, пока действие фактически не совершится. Неисполнение законов, других правовых актов, судебных решений дискредитирует органы власти, создает условия для злоупотреблений, оно также подрывает и становление прочной государственности.

В реализации решений по обеспечению государственной политики принимают участие все ветви власти и уровни органов управления, а также неправительственные организации, заинтересованные в соответствующих ее направлениях. При этом возможно сопротивление групп противоположных интересов, которое предстоит преодолевать в процессе достижения поставленных целей, не допуская социальных конфликтов и подрыва устоев государства.

Главную роль в реализации государственной политики играют органы исполнительной власти - от центральных до местных структур. Законами и положениями определены цели, функции и структура министерств и ведомств, их ответственность за проведение государственной политики в определенной сфере деятельности. В организационную структуру министерства, ведомства входят департаменты, управления, отделы, которые определяют тематику принимаемых решений, разрабатывают их проекты, исполняют принятые решения, осуществляя мониторинг за происходящими процессами.

По отдельным направлениям государственной политики создаются специальные органы, призванные координировать усилия министерств и ведомств по реализации принятых решений, осуществлять контроль обеспечения государственных интересов во всех сферах деятельности.

Государство осуществляет контроль соблюдения организациями, юридическими и должностными лицами, гражданами законодательства, общественного порядка, дисциплины, используя меры по предотвращению нарушений, выявлению их на ранней стадии, привлечению при необходимости виновных к ответственности, компенсации ущерба.

Контроль предполагает предварительное наделение правами, возложение ответственности, принятие обязательств. Различают контроль внутренний

(силами внутриведомственных контрольных органов и руководителями) и внешний (уполномоченными на это органами власти).

Контролю подлежат все сферы и уровни деятельности, где и той или иной степени затрагиваются интересы государства, права и обязанности граждан. Не исключаются и органы власти.

Контроль и проверку исполнения органами власти Донецкой Народной Республики, их должностными лицами, а также организациями законов, указов и распоряжений Главы Республики осуществляет Главное контрольное управление Главы Республики. Оно является самостоятельным подразделением Администрации Главы Республики.

Правительство на заседаниях регулярно заслушивает отчеты руководителей центральных органов исполнительной власти о ходе исполнения поручений Главы государства и состоянии исполнительской дисциплины.

Для повышения ответственности должностных лиц органов исполнительной власти Донецкой Народной Республики за безусловное и своевременное исполнение поручений Главы Республики вводится система упреждающего контроля. Руководители указанных органов обязаны заблаговременно представлять в Главное контрольное управление Главы Республики информацию о принятых мерах по исполнению поручений Главы Республики с последующим докладом в установленные сроки об итогах проведенной работы.

Решение о снятии с контроля или продления сроков исполнения поручений Главы Республики принимают Глава Республики, а также руководитель Администрации Главы Республики и заместитель руководителя Администрации - начальник Главного контрольного управления Главы Республики.

Главное управление по результатам проверок деятельности органов исполнительной власти Донецкой Народной Республики, организаций и их руководителей вносит предложения о совершенствовании деятельности органов исполнительной власти, о привлечении должностных лиц, виновных в несвоевременном или ненадлежащем исполнении либо неисполнении поручений к дисциплинарной ответственности вплоть до освобождения от занимаемой должности.

Должностные лица и работники органов исполнительной власти, на которых наложено дисциплинарное взыскание за нарушение исполнительской дисциплины, не подлежат в течение года премированию, награждению, повышению в должности, присвоению очередного квалификационного разряда. Они могут быть направлены на переподготовку, понижены в должности, лишены квалификационного разряда.

Нарушения, повлекшие последствия для нормального режима функционирования системы государственного управления и судов, иные тяжкие последствия, а также совершенные преднамеренно, являются основанием для привлечения к административной или уголовной ответственности. При выявлении таких нарушений по результатам сообщений в средствах массовой информации руководители и главы исполнительной власти Донецкой Народной Республики, в подчинении которых находятся виновные должностные лица, обязаны направлять материалы в органы прокуратуры.

В решении задач государственной политики большую роль может играть Комиссия Донецкой Народной Республики по оперативным вопросам. Комиссия является постоянно действующим органом Правительства. Она оперативно рассматривает текущие и перспективные вопросы, связанные с экономической реформой, социальной политикой, развитием предпринимательства, государственной промышленной политикой, управлением государственной собственностью, координацией деятельности федеральных органов исполнительной власти, контролем за ходом выполнения решений Главы Республики и Правительства.

Комиссия имеет право заслушивать отчеты федеральных органов исполнительной власти, создавать временные рабочие группы для проработки предложений по отдельным проблемам, получать необходимую информацию.

Заседания Комиссии проводятся не реже двух раз в месяц. Решения оформляются протоколом. По вопросам, требующим решения Правительства, Комиссия оперативно вносит соответствующие предложения. Решения Комиссии являются обязательными для органов исполнительной власти.

Функции госконтроля выполняют в той или иной степени также большинство центральных органов исполнительной власти. В соответствии с законодательством государственные органы наделяются полномочиями по проведению проверок деятельности юридических и физических лиц. При этом определяются круг лиц, правомочных принимать решения по проверке, основания для принятия таких решений, полномочия проверяющих, виды решений, принимаемых по итогам проверки, способы обжалования. Особо контролируются отдельные направления деятельности: горный и промышленный надзор, противопожарная служба и т.д.

Приоритетное значение имеет контроль использования государственных средств и собственности. Частные предприятия контролируют себя сами (через доходность, прибыль или убыток). Вместе с тем, на них в равной степени распространяется законодательство, и они являются объектами государственного контроля.

Признано необходимым проведение не реже одного раза в год соответствующими контрольными финансовыми органами комплексных ревизий и тематических проверок поступлений и расходования бюджетных средств в органах исполнительной власти, а также на предприятиях, в учреждениях, использующих средства государственного бюджета.

Государственный финансовый контроль осуществляют Счетная палата, Центральный Республиканский Банк ДНР, Министерство финансов, контрольно-ревизионные подразделения Министерства доходов и сборов, Государственного таможенного комитета Донецкой Народной Республики, иные органы.

Счетная палата образуется парламентом и является постоянно действующим органом финансового контроля; состоит из председателя, заместителя председателя, аудиторов, имеет свой аппарат, подотчетна парламенту.

Счетная палата контролирует своевременность исполнения доходных и расходных статей республиканского бюджета и внебюджетных фондов по объемам, структуре и целевому назначению, движение этих средств в

Центральном Республиканском Банке ДНР и других финансово-кредитных учреждениях, анализирует выявленные отклонения от установленных показателей, готовит предложения по их устранению и по совершенствованию бюджетного процесса в целом, проводит финансовую экспертизу проектов законов и нормативных актов, предусматривающих расходы из федерального бюджета.

Контрольные полномочия Счетной палаты распространяются на все государственные органы и их аппараты, на республиканские внебюджетные фонды. На органы местного самоуправления, предприятия, организации независимо от форм собственности контрольные полномочия Счетной палаты распространяются, если они:

- получают, используют средства из республиканского бюджета или управляют республиканской собственностью;
- имеют предоставленные органами власти налоговые и иные льготы и преимущества.

По результатам проведенных контрольных мероприятий Счетная палата направляет органам власти, руководителям доверяемых предприятий представления для принятия мер по устранению выявленных нарушений, а в ряде случаев и обязательные для исполнения предписания. При неоднократном неисполнении предписаний Счетной палаты ее коллегия может по согласованию с Народным Советом принять решение о приостановлении всех видов финансовых платежей расчетных операций по счетам проверяемых предприятий, учреждений, организаций.

В целях повышения эффективности государственной бюджетной политики, управления доходами и расходами бюджета, усиления контроля поступления и использованием государственных средств образована единая централизованная система органов республиканского казначейства.

На органы Казначейства возложены контроль исполнения бюджета Донецкой Народной Республики, внебюджетными (республиканскими) средствами, оперативное управление государственными финансовыми ресурсами, обслуживание совместно с Центральным Республиканским Банком ДНР государственного внутреннего и внешнего долга и некоторые другие функции. В целях укрепления бюджетной дисциплины органам Казначейства предоставлены широкие права, связанные с проверкой денежных документов, отражающих движение бюджетных средств на предприятиях и организациях, проведением ревизий, применением санкций к хозяйствующим субъектам, допускающим нецелевое использование бюджетных средств.

Контрольно-ревизионное управление Министерства финансов осуществляет государственный финансовый контроль в городах и районах за своевременным, целевым и рациональным использованием и сохранностью средств республиканского бюджета и других средств. Оно проводит ревизии и тематические проверки поступления и расходования средств, документальные ревизии деятельности организаций любых форм собственности по мотивированным постановлениям правоохранительных органов.

Контроль финансовой деятельности осуществляется также с помощью бухгалтерского и статистического учета и отчетности, законодательного

регулирования объектов коммерческой тайны (например, не могут быть коммерческой тайной данные о составе имущества, численности работников, оплате труда, доходах), предоставления информации о своей деятельности в налоговые органы, учредителям.

Для целей налогообложения прибыли жестко контролируется не только состав затрат, но по ряду элементов и их уровень, принимаемый в пределах, установленных нормативными актами. К таким затратам относятся: содержание служебного автотранспорта, компенсация за использование для служебных поездок личных легковых автомобилей, командировочные расходы, оплата за обучение по договорам с учебными учреждениями для подготовки, повышения квалификации и переподготовки кадров, оплата процентов по просроченным кредитам, расходы на рекламу.

Общее методологическое руководство бухгалтерским учетом осуществляется Правительством. Органы, которым предоставлено право регулирования бухгалтерского учета, утверждают обязательные для всех организаций планы счетов, положения, нормативные акты по вопросам бухгалтерского учета. Организации на основе законодательства и нормативных актов, регулирующих бухгалтерский учет, самостоятельно формируют свою учетную политику исходя из особенностей деятельности.

На основе данных синтетического и аналитического учета организации обязаны составлять бухгалтерскую отчетность об имущественном и финансовом положении и о результатах хозяйственной деятельности организации. Бухгалтерская отчетность включает бухгалтерский баланс, отчет о прибылях и убытках, приложения к ним, аудиторское заключение (если организация подлежит обязательному аудиту).

Годовая бухгалтерская отчетность представляется учредителям организации, собственникам ее имущества, территориальным органам государственной статистики по месту регистрации, установленном порядке публикуется в газетах, журналах и других изданиях.

Организации обязаны хранить первичные учетные документы и бухгалтерскую отчетность в течение установленных сроков. Руководители и лица, ответственные за организацию бухгалтерского учета, в случае нарушения установленного порядка его ведения привлекаются к административной или уголовной ответственности в соответствии с законодательством.

Все юридические лица, производящие промышленную продукцию, должны предоставлять формы государственного статистического наблюдения с установленной периодичностью. Отчетность заполняется на основе достоверных данных первичного учета. Руководители предприятий несут ответственность за своевременность представления и достоверность данных в соответствии с Законом «О государственной статистике».

Контрольные органы, как правило, не взаимодействуют между собой, зачастую проверяют одни и те же объекты, оставляя другие вне контроля многие годы, что снижает ответственность руководителей и вызывает излишние траты бюджетных средств; не обосновано само понятие госконтроля, что приводит к смешению функций контрольных и правоохранительных органов.

Традиционный госконтроль по исполнительной вертикали в новых

условиях затруднен не только из-за отсутствия соподчиненности органов власти и управления, но и узаконенной самостоятельности и независимости субъектов рынка. Вмешательство в их деятельность со стороны государственных служб расценивается как посягательство на рынок и свободу. Хотя очевидно, что без усиления госконтроля, постоянного, с жесткими и действенными мерами рынок поразит анархия.

Реализация государственной политики, точное и своевременное выполнение решений органов власти определяются объективными и субъективными, внутренними и внешними факторами. И не в последнюю очередь они зависят от степени доверия граждан государству. Люди часто настроены критически, и завоевать народное доверие действующей власти нелегко.

Прочное доверие достигается, если программа действий власти реальна, олицетворяет справедливость, включает меры, удовлетворяющие общие интересы, а управление осуществляется самыми авторитетными людьми. Эти внешне простые и всем понятные принципы способны вернуть власти даже ранее утраченное доверие. Укреплению доверия способствуют также популярные меры в виде облегчения положения тех, у кого оно наиболее уязвимо, компенсации утраченных в ходе реформ сбережений, создания системы страхования вкладов в коммерческих банках.

Следует иметь в виду, что доверие власти нередко подрывается не ее решениями, а ненадлежащим исполнением обязанностей аппаратом государственных служащих.

Вопросы для самоконтроля и размышления

- 1) В чем суть и значение государственной политики? Каковы формы ее выражения?
- 2) Назовите принципы разработки государственной политики.
- 3) Дайте характеристику идеологическим и правовым основам государственной политики.
- 4) Как учитываются внешние факторы при разработке государственной политики?
- 5) Охарактеризуйте основное содержание социально-экономической политики государства.
- 6) Покажите роль государственной политики как основы принятия оперативных решений.
- 7) Перечислите факторы, определяющие реализацию государственной политики.
- 8) Что является исходным в государственном прогнозировании?
- 9) В какой форме осуществляется общегосударственное планирование?
- 10) Опишите этапы принятия решений.
- 11) Опишите сущность и функции государственного контроля.

V. РАЦИОНАЛИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Основные понятия: эффективность государственного управления, экономическая, внешнеэкономическая, социальная, экологическая эффективность, техническая эффективность, критерии и показатели эффективности, направления оценки эффективности государственного управления, методы оценки эффективности

5.1. Понятие и виды эффективности государственного управления

Государственное управление является сложной по своему элементному составу и связям и многогранной по выполняемым функциям системой. Объем и характер охватываемых им общественных процессов и явлений отражает специфику государственного управления, а системность и организованная целостность являются его неотъемлемой чертой. В совокупности системность и организованная целостность обеспечивают необходимую согласованность, координацию, субординацию, целеустремленность, рациональность и эффективность государственного управления.

Потребность в эффективном воздействии государства на динамично развивающиеся современные сверхсложные процессы и явления обуславливает значимость и интерес со стороны общества и его структур к результативности и эффективности государственного управления. Все более актуальными применительно к государственному управлению становятся такие характеристики, как «производительность», «результативность», «качество», «эффективность». Все чаще поднимается вопрос о способности государства, как определяющего субъекта управления, обеспечить в условиях жестко ограниченных ресурсов удовлетворение самых насущных потребностей отдельных граждан и общества в целом. При этом долгосрочный характер и стабильность позитивных перемен в государстве определяется реальным повышением производительности и эффективности государственного управления.

Государственное управление, направленное на решение какой-либо проблемы, должно быть результативным и эффективным. Однако оно не всегда дает желаемый результат, к которому стремился управляющий субъект, нередко приводит к нежелательным последствиям, что делает всегда актуальным вопрос результативности и эффективности государственного управления.

Между результативностью и эффективностью нельзя ставить знак равенства. Если о результативности государственного управления можно судить по достижению поставленных целей, как главного результата управленческих действий, то эффективность требует ответа на вопрос: «Ценой каких затрат получен данный результат?». Однако при оценке государственного управления их часто рассматривают как равнозначные понятия.

При оценке результативности государственного управления главным критерием является достижение поставленных целей. Здесь всегда должен присутствовать вопрос: «Достижима ли поставленная цель и каковы сроки ее

достижения?», а также технологическая рациональность, осуществимость, измеримость, адекватность.

Вместе с этим, сколь сложной является система государственного управления, столь же и не менее сложным является определение эффективности государственного управления, выделение критериев, показателей, а также методологических подходов и методов оценки эффективности.

Понятие «эффективность» происходит от латинского слова «*effictions*», что означает действительный, созидательный. По мере развития науки его содержание все более обогащалось и применительно к современному этапу развития эффективность рассматривается как результативность, представленная, чаще всего, как соотношение полученного результата и затрат, связанных с его получением.

Необходимо заранее просчитывать эффективность управления, исходя из возможности достижения *наилучших результатов* по возможности в *кратчайшие сроки при наименьших затратах всех видов ресурсов*. Важно подчеркнуть, что речь идет не только об используемых ресурсах (материальных, трудовых, финансовых, информационных и др.), но и о сроках реализации управленческой задачи. Запоздывание сроков ее реализации ведет, подчас, вообще к нецелесообразности ее решения.

Применительно к системе государственного управления эффективность (в широком смысле) следует рассматривать как комплексную характеристику потенциальных и реальных результатов функционирования системы с учетом степени соответствия полученных результатов целям и задачам ее развития. При этом соответствие полученных результатов целям и задачам развития страны должно просматриваться не только в краткосрочной, но и в среднесрочной и долгосрочной перспективе. Кроме того, эффективность государственного управления должна отражать как прямые результаты управления, так и побочные, объективно возникающие результаты. И если *прямые результаты отражают* полноту, целесообразность и последствия воплощенных в жизнедеятельность общества поставленных целей и задач государственного управления, то *побочные результаты* позволяют увидеть их обоснованность и обусловленность, степень их влияния на другие общественные явления. При этом очень важно отделить получаемые результаты и последствия, как следствие государственного управления, от тех, которые могут возникать в результате действия объективных и, возможно, стихийных механизмов.

Эффективность государственного управления не может отражать результаты только в каком-либо одном направлении или аспекте (политическом, экономическом, социальном и др.). Она должна раскрывать все его многоэлементное содержание, все многообразие протекающих процессов и явлений. Она должна отражать результаты взаимообусловленных процессов развития человека и общества, их взаимодействие с природой. Это свидетельствует о необходимости *комплексного подхода* к оценке эффективности государственного управления.

Однако одного понимания того, что должна отражать эффективность государственного управления, недостаточно для решения этого вопроса на

практике. И, несмотря на то, что проблема эффективности государственного управления насчитывает многие десятилетия, она остается нерешенной и до сегодняшнего дня. Применительно к каждому объекту государственного управления уточняется понятие эффективности, осуществляется выбор критериев и показателей эффективности и лишь на их основе дается комплексная оценка результатов государственного управления. Чаще всего эффективность государственного управления рассматривается в отношении социального и экономического развития государства.

Исходя из многообразия стоящих перед государством задач, связанных с управлением внутри страны, а также в зависимости от объекта и уровня управления, выделяются различные виды эффективности государственного управления:

- *экономическую*, отражающую эффективность проводимой государством экономической политики, эффективность протекающих процессов и явлений (экономического роста, использование ресурсов, приватизации, инвестиций, государственного сектора экономики и т.д.);

- *социальную*, позволяющую определить эффективность социальной политики государства, решения социальных проблем жизнедеятельности общества, его различных групп и классов. Главный критерий социальной эффективности государственного управления – повышение качества и уровня жизни человека;

- *экологическую*, связанную с использованием окружающей среды, реализацией природоохранных мер;

- *внешнеэкономическую*, отражающую взаимовыгодное экономическое сотрудничество с государствами на международной арене, в международном разделении труда, в области кредитно-денежных отношений, при обмене новейшими технологиями и т.д.

Выделяется также *эффективность отраслевого, регионального и местного управления и самоуправления.*

Можно выделить и другие виды эффективности, но все они, по сути, связаны с функциями государства, т.е. с основными направлениями его деятельности, выражающими сущность и назначение государственного управления. Степень *реализации этих функций* и определяет эффективность государственного управления объектами и процессами.

В современном обществе с демократическим политическим устройством и рыночной экономикой государство выполняет, разумеется, множество функций и обязанностей, которые весьма сложно оценить с формализованных позиций эффективности. Понятно, что, например, функция обеспечения духовного и физического здоровья населения, развития образования, защиты семьи, материнства и детства, воспитания подрастающего поколения, стимулирования развития науки и национальной культуры с трудом подводятся под показатели экономической и даже социальной эффективности. Но это ни в коей мере не должно служить оправданием бездеятельности или самоустранения государства от ответственности за их качественное выполнение.

В последнее время эффективность государственного управления часто рассматривается с позиции двух измеримых составляющих: технической эффективности и экономической эффективности.

Техническая эффективность государственного управления определяется степенью достижения поставленных целей деятельности с учетом общественных интересов. Она отражает соответствие государственного управления требованиям внешней среды с учетом влияния, которое оно оказывает на состояние общества, и связана количественными и качественными показателями, важными характеристиками которых являются их оперативность и регулярность.

Экономическая эффективность государственного управления определяется как отношение стоимости объемов предоставленных услуг к стоимости объемов привлеченных для этого ресурсов. Она отражает внутреннее положение дел в системе государственного управления, ее собственную деятельность.

Как экономическая категория экономическая эффективность отражает отношения по поводу достижения желаемого результата и произведенными при этом затратами. Именно эффективность в наибольшей степени характеризует уровень экономического развития страны, прямо или косвенно отражая качество, состояние и уровень использования всех видов ресурсов, вовлеченных в процесс производства.

Главное требование к государственному управлению экономикой – повышение *эффективности производства*, которое выступает его *важнейшей качественной характеристикой производства* и отражает уровень развития производительных сил и степень обеспечения потребностей общества.

Экономическая эффективность может рассчитываться на различных уровнях: на уровне республиканской экономики, отраслей, предприятий, организаций, фирм, домохозяйств, а также на уровне отдельных проектов.

При оценке экономической эффективности на уровне республиканской экономики следует исходить из двух важнейших составляющих: *экономической эффективности и социальной приемлемости*. Это говорит о том, что выбор эффективной стратегии устойчивого экономического развития должен основываться на реальной ресурсной базе Республики и приносить экономическую выгоду всему обществу. В конечном счете, оценка эффективности функционирования экономики должна быть связана с динамикой благосостояния народа, основанной на последовательном подъеме производительных сил республики. При этом производительные силы следует рассматривать в широком их понимании – не только как рабочую силу, средства труда и предметы труда, а как весь производственный потенциал страны, включая научно-творческий потенциал, технологические инновации, предпринимательский ресурс, организационно-структурные факторы и т.д.

Определение любого вида эффективности государственного управления опирается на критерии и показатели, которые отражают состояние объекта управления, полученного в результате управленческого воздействия со стороны государства.

5.2. Критерии и показатели эффективности государственного управления

Объективация государственного управления, как уже отмечалось, имеет разнообразные проявления, которые только в совокупности дают комплексный результат управления, приносящий тот или иной эффект. Логично, что в таких условиях определить результат управления и оценить приносимый им эффект весьма сложно. Нужны известные критерии, на основании которых можно было бы измерять объективацию управления и высказывать по поводу нее достоверные и обоснованные суждения. Это тем более необходимо, поскольку в обществе, среди людей весьма распространенными являются субъективистские («вкусные») подходы к государственно-управленческим явлениям.

Для достоверного и обоснованного суждения об эффективности государственного управления используется *критерии и показатели*, отражающие результат управления и полученный эффект.

Критерии эффективности представляют собой признаки, грани, стороны, проявления управления (управленческой системы), посредством анализа которых можно определять уровень и качество управления, его соответствие потребностям и интересам общества. В этом их отличие от показателей, раскрывающих меру, количественные параметры соответствующих признаков, граней и т.д., т.е. критериев.

Исходя из того, что эффективность государственного управления представляет собой многомерную совокупность, включающую множество отдельных и, в то же время, тесно взаимосвязанных и взаимно зависящих друг от друга процессов и явлений, при определении эффективности государственного управления используется *многокритериальный подход*.

Критерии, выступающие в качестве основного мерила, и показатели, описывающие объекты, которые позволяют оценивать уровень и качество управления, дифференцируются по сферам общественной жизнедеятельности. Они бывают количественные и качественные.

Наиболее обобщающий и определяющий класс составляют *критерии общей социальной эффективности* государственного управления, раскрывающие результаты функционирования системы, т.е. совокупности субъекта и управляемых объектов государственного управления, либо, иными словами, управленческой системы. Такие критерии, с одной стороны, объективно связаны с потребностями, интересами и целями общественного развития (как общенационального, так и регионального), а с другой - дают возможность видеть (и измерять) достигаемую посредством государственного управления меру удовлетворения (осуществления, реализации) искомых (назревших) потребностей, интересов и целей. На их основе можно определить самое главное: связанность государственного управления и общества и подготовленность первого к обеспечению динамики и гармоничности состояния и развития последнего.

Следует отметить, что эффективность управления вовсе не состоит в постановке все новых и новых проблем, скорее наоборот, в большинстве случаев, за исключением разве что природных аномалий либо экстремальных ситуаций, не зависящих от людей, как *раз слабость, инертность, косность, злонамеренность, бездарность, некомпетентность* органов управления, а в них конкретных лиц, выступают причинами и самих проблем, и степени их обострения, и глубины поражающего влияния на общество. И хорошо, конечно, что управление (его компоненты) видит (обнаруживает) проблемы и обосновывает пути и средства их разрешения, но еще лучше, когда оно выявляет проблемы в самом их зародыше, профилактирует их и не допускает разрастания.

Для этого крайне необходимо, чтобы государственное управление (прежде всего и больше всех) постоянно и объективно изучало, анализировало и оценивало развитие общественных, коллективных и индивидуальных потребностей, интересов и целей и находило средства, ресурсы и рациональные формы их осуществления. С точки зрения рациональности и эффективности государственного управления очень важно, чтобы удовлетворение потребностей и решение порождаемых ими проблем происходило с должной полнотой и в надлежащее время, при оптимальном использовании общественных ресурсов, устойчивым, надежным и необратимым образом. Плохо, когда потребность или проблема отодвигается на задний план, загоняется «в угол», ведь она рано или поздно все равно выйдет оттуда и заявит о себе так, что весьма болезненно отразится на обществе.

Критерии общей социальной эффективности и призваны выводить государственное управление на потребности и проблемы общества и характеризовать, управленческий уровень их разрешения. Они логично включают в себя не только результаты общественного (совокупного) производства, но и социальные последствия потребления соответствующих продуктов (материальных и духовных), не только экономические явления, но и социальные (в узком смысле слова), духовно-идеологические, психологические, политические, исторические, экологические, демографические явления, короче говоря, весь спектр явлений, отношений и процессов, необходимых для нормальной жизнедеятельности людей.

К повсеместно применимым *критериям общей социальной эффективности управления* можно отнести:

а) уровень производительности труда, соотносимый с мировыми параметрами по его соответствующим видам;

б) темпы и масштабы прироста национального богатства, исчисляемые по методике ООН;

в) уровень благосостояния жизни людей в расчете на душу населения и с разбивкой доходов различных категорий, а также в сравнении со стандартами развитых стран;

г) упорядоченность, безопасность и надежность общественных отношений, их воспроизводство с нарастающим позитивным результатом.

Существует *методика* Всемирного банка (стандартные индикаторы, критерии, показатели), по которой определяется развитие разных стран и их сравнение между собой:

1. Картина мира: основные экономические показатели, качество жизни (долголетие, образованность и уровень жизни).

2. Население: народонаселение и трудовые ресурсы; бедность; распределение доходов и потребления; образование; здравоохранение.

3. Окружающая среда: землепользование и сельскохозяйственное производство; водные ресурсы, облесение и заповедные зоны; энергопотребление и выбросы.

4. Экономика: динамика экономического роста; структура производства; структура спроса; бюджет центрального правительства; платежный баланс, счета текущих операций и валютные резервы.

5. Государство и рынок: финансирование в частном секторе; роль государства в экономике; энергетика и транспорт; связь, информатика; научно-техническое развитие.

6. Глобальные связи: международная торговля; финансовая помощь и потоки капитала¹.

Данные, обобщающие критерии общей социальной эффективности государственного управления в той или иной стране, дифференцируются по сферам и уровням общественной жизнедеятельности внутри стран. Так, если посмотреть на процессы, происходящие в экономике динамично развивающихся стран, то легко обнаруживается, что главным здесь выступает наращивание общественного производства на базе новейших научно-технических достижений, ведущее к росту производительности труда, повышению качества, разнообразия и технологичности выпускаемой продукции. В социальной сфере, при сведении всех проблем к какой-то интегрированной, очевидно стремление к осуществлению *принципа социальной справедливости*, с учетом, разумеется, закономерностей и форм современных общественных отношений, которые в каждой стране своеобразны. В духовной сфере, по крайней мере среди думающих людей, зреет понимание того, что каждый человек должен развиваться физически, нравственно и эстетически и самосостояться как личность свободного, демократического общества.

Важное значение для государственного управления приобретают критерии общей социальной эффективности, вытекающие из политической сферы. Это, скорее, не критерии для анализа результатов управления, а критерии-средства, показывающие, каким образом, какими формами, методами, применяемыми в управлении, обеспечиваются должные показатели развития экономической, социальной и духовной сфер общества. Ведь, как уже неоднократно отмечалось, средства, в том числе политические, тоже весьма важны для результатов управления. Нет политики ради политики, есть политика ради общества, поэтому критерии общей социальной эффективности государственного управления действовали постоянно и использовались для измерения и оценки государственной политики, управленческих решений и действий. Повседневное соотнесение получаемых результатов государственного управления с критериями его общей социальной эффективности позволяет видеть смысл и значение управленческих усилий, социальную ценность, актуальность и действенность самого управления.

¹ На пороге 21 века: Доклад о мировом развитии 1999/2000 года. М., 2000. С. 209-255

При общей оценке эффективности функционирования экономики применяется следующая система показателей: *ВВП, ВНП и НД – их общий объем и расчеты на душу населения, структура национальной экономики, производство основных видов продукции на душу населения, уровень и качество жизни населения, показатели экономической эффективности.*

Важнейшими группами показателей являются следующие группы:

– ***общий объем и расчеты на душу населения ВВП, ВНП и НД.*** При их сопоставлении необходимо соблюдать следующие условия: во-первых, сопоставляемые показатели должны быть приведены к одному году или к одному и тому же периоду; во-вторых, их необходимо привести к единой валюте с учетом покупательской способности национальных валют, т.е. по паритетам их покупательской способности (ППС) и с учетом товарной структуры ВВП, т.е. с учетом потребительских расходов семей, капиталовложений (рыночных, платных товаров и услуг), социальных услуг государства и прочих текущих республиканских расходов (военных и гражданских, т.е. нерыночных товаров и услуг). Если при сопоставлении эти условия не соблюдаются, то не отражается реальная картина развития страны;

– ***отраслевая структура национальной экономики.*** Ее анализ проводится по ВВП, подсчитанному по отраслям. При сопоставлении уровня развития по отраслевой структуре изучаются соотношения между материальным и нематериальным производством, отраслями и крупными хозяйственными комплексами. Здесь важное значение имеет удельный вес машиностроения, химической промышленности, т.е. отраслей, обеспечивающих научно-технический прогресс, а также удельный вес топливно-энергетического, агропромышленного, строительного и других комплексов;

– ***производство основных видов продукции на душу населения.*** Эти показатели позволяют судить о возможностях страны удовлетворять потребность в основных видах продукции, наиболее значимых для развития национальной экономики (например, производство электроэнергии, выплавка стали и производство проката, металлорежущих станков, автомобилей, минеральных удобрений и др.), а также об удовлетворении потребностей населения в продуктах питания, товарах длительного пользования (стиральных машинах, телевизорах, холодильниках и т.д.);

– ***уровень жизни населения.*** Оценивается по таким показателям, как: ВВП на душу населения, структура использования ВВП, особенно структура расходов на конечное потребление (личных потребительских расходов). Для анализа уровня жизни используются показатели: потребительская корзина, прожиточный минимум, средняя продолжительность жизни, уровень образования населения, потребление на душу населения основных продуктов питания в калориях и протеиновом содержании, уровень квалификации трудовых ресурсов, численность учащихся и студентов на 10 тысяч населения, доля расходов на образование в ВВП; а также показатели, характеризующие развитие сферы услуг (число врачей на 10 тысяч населения, число больничных коек на 1 тысячу населения, обеспеченность жильем и т.д.). В последние годы

для определения качества жизни применяется индекс развития человеческого потенциала (ИРЧП), используемый как альтернатива ВВП для измерения социально-экономического развития страны. Он позволяет оценить характер и приоритеты в развитии страны, сравнить ее достижения с другим государствами. ИРЧП представляет собой интегральный показатель человеческого развития, состоящий из трех компонентов: долголетия, образованности и уровня жизни. Долголетие измеряется продолжительностью жизни, образованность – комбинацией грамотности взрослых и среднего количества лет обучения, уровень жизни – реальным ВВП на душу населения с поправкой на местную стоимость жизни (ППС). Величина ИРЧП колеблется от 0 до 1, где 0 – min, а 1 – max. Если ИРЧП равен 0,5 и меньше – он оценивается как низкий; от 0,5 до 0,8 – средний и от 0,8 до 1 – высокий.

Показатели *экономической эффективности* в наибольшей степени характеризуют уровень экономического развития страны, прямо или косвенно отражая качество, состояние и уровень использования основного и оборотного капитала, трудовых ресурсов. К ним относятся: производительность труда, капиталоемкость единицы ВВП и конкретного вида продукции, фондоотдача единицы основных фондов, материалоемкость единицы ВВП или единицы продукции и т.д.

Наибольшую значимость при оценке эффективности общественного производства имеют следующие показатели:

- *производительность труда* (по народному хозяйству в целом, по отдельным отраслям, по видам производства);
- *фондоотдача*;
- *материалоемкость* ВВП, производимых товаров и услуг.

Производительность общественного труда является важнейшим показателем эффективности общественного производства и отражает как эффективность живого труда, так и экономию общественного труда, овеществленного в средствах производства. Она исчисляется как отношение произведённого валового внутреннего продукта к численности работников, занятых в отраслях народного хозяйства.

Фондоотдача характеризует эффективность использования основных производственных фондов в народном хозяйстве в целом и в его отдельных отраслях, на предприятиях.

Фондоотдача является наиболее слабым звеном экономической эффективности и наиболее весомой частью недоиспользованного потенциала общественного производства Донецкой Народной Республики. На протяжении ряда лет она имеет явно выраженную тенденцию к снижению. Безусловно, повышение фондоотдачи не всегда обязательно и возможно. Фондоотдача складывается под влиянием ряда факторов, имеющих разнонаправленный характер. Например, удорожание зданий, сооружений, оборудования с целью создания лучших условий и безопасности труда, использования новых прогрессивных технологических процессов всегда будет тормозом к росту фондоотдачи. Однако задача здесь будет состоять в том, чтобы добиваться ее решения за счет других факторов.

В республике сформировался относительно мощный производственный потенциал, представленный основными производственными фондами, но значительная его часть физически и морально устарела, часть разрушена военными действиями. В связи с этим *важнейшей проблемой современного этапа развития экономики республики является обеспечение расширенного воспроизводства основных фондов на новой технической основе.*

Материалоемкость, рассчитанная на народнохозяйственном уровне, характеризует уровень материальных затрат (сырья, материалов, топлива, энергии) соответственно на единицу ВВП, а на уровне отдельных отраслей или предприятий – эффективность использования предметов труда.

Для оценки уровня использования топливно-энергетических ресурсов и затрат металла используются показатели энергоемкости и металлоемкости ВВП.

Энергоемкость представляет собой *показатель, характеризующий уровень потребления топливно-энергетических ресурсов внутри страны на единицу ВВП.*

Металлоемкость – это *показатель, характеризующий уровень затрат металла на единицу ВВП.*

Всемерная экономия материальных ресурсов является одним из важнейших признаков интенсивного развития экономики. Для республики эта проблема весьма актуальна. Это связано с тем, что большинство отраслей промышленности республики работает в основном на привезенных сырье, материалах, топливе.

В этих условиях обеспечение материальными ресурсами отраслей народного хозяйства должно развиваться по следующим направлениям:

- формирование экономически эффективных связей, как с Россией, так и другими государствами Европы и Азии;
- всемерное ресурсосбережение;
- последовательная структурная перестройка экономики.

Последние два направления имеют особое значение для обеспечения относительной сырьевой независимости республики.

Для решения проблемы ресурсосбережения на государственном уровне должен быть выработан комплекс мер, направленных на обеспечение и рациональное использование материальных ресурсов. Это должны быть разработаны общереспубликанские программы, которые должны объединять мероприятия по снижению материалоемкости продукции, рациональному использованию отходов и т.д., а также предусматривали их организационно-экономическое обеспечение. Они должны охватывать специальные методы управления и стимулирования материалосберегающей деятельности, предусматривающей разработку и освоение ресурсосберегающих технологий, выпуск новых изделий и материалов на основе использования вторичных ресурсов и отходов производства. В сфере энергосбережения должно быть намечено создание новых энергосберегающих технологий и оборудования, выпуск теплонасосных установок для утилизации вторичных энергоресурсов и газораспределительного оборудования для сушки с одновременной утилизацией отходящих газов.

Ресурсосберегающая деятельность должна также обеспечиваться государственным *регулированием потребления важнейших ресурсов путем ограничения их удельных расходов, рационального применения заменителей дефицитных ресурсов, а также стимулирования ресурсосбережения* посредством льготного кредитования и налогообложения, через финансирование, дифференцированную систему амортизационных отчислений, систему ценообразования и т.д.

Основой снижения *энергоемкости* должны стать разработка и внедрение материало- и энергосберегающих технологий, ориентированных на оптимальное использование сырья и материалов.

Агрегированный показатель, характеризующий эффективность функционирования республиканской экономики в целом, пока не разработан в силу определенных трудностей сведения воедино многочисленных и разнонаправленных показателей, характеризующих ту или иную сторону общественного производства. Попытки его создания сводятся к сопоставлению совокупных результатов труда за год (ВВП, ВВП, НД) с совокупными затратами всех факторов производства, произведенными в соответствующем году.

Так как состояние развития общества не всегда можно отразить через сложившуюся систему критериев и показателей, необходимо формировать критерии, способные отразить полученные результаты. При этом критерии эффективности должны не только отражать степень достижения поставленных результатов, но и реагировать на возникновение новых проблем в управлении, а также на отрицательные последствия государственного управления.

5.3. Эффективность организации и функционирования субъекта государственного управления

Общая социальная эффективность государственного управления достигается усилиями двух компонентов системы последнего: государства, его органов и служащих, и общества, его управляемых объектов и самоуправленческих структур. Эта эффективность носит совокупный характер и не дает четкого представления о вкладе в нее каждого из названных компонентов.

Часто именно поведение и поступки людей, входящих в состав управляемых объектов, их терпеливость, смекалка, работоспособность и пр., обеспечивают успех того или иного дела, но его результаты нередко приписываются исключительно управляющим компонентам (органам государственной власти и местного самоуправления, их должностным лицам), *особенно высокого уровня. Следовательно, необходимы анализ и оценка состояния организации и функционирования самого государства как субъекта управления общественными процессами.*

Вопрос сложный, ибо государство (через соответствующие его органы) есть не только субъект управления, но и хозяйствующая система с экономическими и социальными направлениями и их интересами. Оно владеет значительной собственностью, включенной в рынок, но управляемой государственными менеджерами. Посредством государственного

финансирования (через бюджет) обеспечивается удовлетворение социальных потребностей очень многих, а по некоторым видам и всех граждан. В общем, оно аккумулирует и тратит огромные ресурсы, о которых у нас мало кто знает, скорее всего, никто. Разумеется, существует проблема, как и куда оно эти ресурсы расходует.

Этой цели служит следующий класс критериев, которые обозначены в качестве критериев специальной социальной эффективности государственного управления.

Если буквально следовать смыслу критериев специальной социальной эффективности государственного управления, то они раскрывают и характеризуют качество (уровень) всей совокупности (системы) органов государственной власти и местного самоуправления в единстве их целеполагания, организации и функционирования. Какие проблемы решают управляющие компоненты, каким образом (формы, методы), какие затрачивают общественные ресурсы — вот вопросы, на которые эти критерии призваны давать более-менее достоверные ответы. Таких критериев выделено пять.

Прежде всего, это *целеориентированность* (иными словами, целесообразность, целевая обоснованность) организации и функционирования государственно-управляющей системы, ее крупных подсистем и других организационных структур, которая определяется через степень соответствия их управляющих воздействий целям, объективно исходящим из их положения и роли в обществе.

Целеориентированность организации и функционирования управляющих систем (подсистем) определяется путем изучения и оценки их организационной, нормативной и другой деятельности с точки зрения соответствия ее целевой направленности, установленной для них. Таким способом можно не только познавать смысл активности любой структуры государственного управления, но и избегать дублирования, параллелизма, а также тех положений, при которых какие-нибудь участки общественной жизнедеятельности остаются вне необходимых управляющих воздействий.

Анализ целеориентированности управляющих компонентов предполагает: выбор в качестве исходных «координатных», объективно обусловленных и общественно актуальных целей, рассмотрение соответствующих целей в развитии, с учетом изменяющихся общественных потребностей и интересов (а не как нечто, данное на многие годы); измерение целей по конкретным результатам на «выходе» управляющего компонента, т.е. по характеру и полноте их воплощения в управленческих решениях и действиях.

Ко *второму критерию* специальной социальной эффективности государственного управления относятся *затраты времени на решение управленческих вопросов и осуществление управленческих действий*. Это время, которое тратится на внутреннюю управленческую деятельность, т.е. на обработку и прохождение управленческой информации от «входа» до «выхода» в государственно-управляющей системе в целом (в аппарате управления), соответствующих подсистемах и организационных структурах.

Экономия времени есть слагаемое многих условий и факторов, и во всем мире идет постоянный поиск путей движения в данном направлении.

Только у нас сложились стереотипы, по которым категория времени почти нигде и никогда не учитывается. Вроде того, что нас не касаются те ограничения, которые накладывает время на человеческую жизнь и все ее процессы. Мол, спешить некуда, а значит, решение любого вопроса растягивается до бесконечности, до тех пор, когда и решать его уже нет смысла.

Дело в том, что любое управленческое решение свою актуальность и рациональность сохраняет лишь в течение весьма короткого времени, до тех пор, пока оно соответствует «схваченным» условиям и факторам, так сказать, моменту дня. Такое решение, тем более принятое на высшем или центральном уровнях, необходимо как можно быстрее «пропустить» и дифференцировать по соответствующей иерархии и довести до исполнителей, в том числе находящихся в управляемых объектах. Здесь задержка или промедление с движением управленческой информации каждый день уменьшают значение управленческого решения, сужают его потенциал, постепенно низводят на нет его цели и ресурсы.

В государственном аппарате должны быть *установлены жесткие нормативы затрат времени* на выработку и прохождение любой управленческой информации, основанные на современных технических средствах и строго соблюдаемые.

В качестве *третьего критерия* специальной социальной эффективности государственного управления следует назвать *стиль функционирования государственно-управляющей системы, ее подсистем и других организационных структур*.

На стиль, очень сильно влияют возможности личности (государственных деятелей, руководителей, государственных служащих и т.д.). Одновременно он зависит от уровня организации и функционирования соответствующей управляющей структуры. Тем самым понять и оценить стиль функционирования отдельной структуры, не говоря уже конкретного управленца, можно не путем «снятия» индивидуального или группового психологического портрета, а только на основе всего многообразия фактов, действующих в данной системе (подсистеме) управления и влияющих на конкретный стиль исполнения государственных должностей. Здесь особенно актуален комплексный подход, который и способствует раскрытию эффективности государственного управления по данному критерию.

Четвертый критерий специальной социальной эффективности государственного управления отражает *сложность организации субъекта государственного управления, его подсистем и звеньев*.

В свое время, при критике авторитарной бюрократии, очень многими аналитиками обращалось внимание на чрезмерную громоздкость и усложненность государственного аппарата советского периода, снижавшие уровень рациональности и эффективности государственного управления. Ведь доказано, что в любой динамической системе сложность организации субъектов управления, их подсистем и звеньев призвана не только соответствовать сложности управляемых объектов (не превышать данную сложность), но по возможности уступать ей, *так как координирующий уровень всегда должен быть проще координируемого*. Но это правило постоянно игнорируется с соответствующими последствиями для государственного

управления. Сложность продолжает подавлять инициативу и творчество в управленческих процессах.

Важное общественное значение принадлежит *пятому критерию*, отражающему *общие (совокупные)* — экономические, социальные, технические, кадровые и др. — *издержки на содержание и обеспечение функционирования государственно-управляющей системы, ее подсистем и иных организационных структур*. При их анализе и оценке следует учитывать взаимозависимость между стоимостью управления и социальными результатами деятельности управляемых объектов, затраты на протяженность коммуникаций, объективное усложнение управленческих проблем и иные моменты, определяющие управленческие издержки. Сюда логично входят расходы на содержание персонала управления, командировочные расходы, расходы на оргтехнику и компьютеры и т.д., которые тоже надо соотносить с реальным влиянием соответствующих управляющих воздействий на общественное развитие.

Рано или поздно предстоит все-таки разобраться в том, сколько должен стоить (по издержкам) тот или иной государственный орган, та или иная государственная должность, те или иные управленческие решения и действия (хотя бы те бесконечные совещания, которые так любят проводить). Состояние страны таково, что все надо считать и считать и соотносить с приносимой пользой.

Значит, взятые во взаимосвязи *критерии «цели — время — стиль — сложность — затраты»* и рассмотренные под углом зрения содержания и силы порожденных ими управляющих воздействий способны достаточно емко характеризовать организацию и функционирование государства как субъекта управления общественными процессами.

5.4. Эффективность деятельности управленческих органов и должностных лиц

Важная роль в измерении государственного управления принадлежит критериям конкретной социальной эффективности деятельности каждого управленческого органа (органа государственной власти и местного самоуправления) и должностного лица, каждого единичного управленческого решения, действия, отношения. Эти критерии необходимы потому, что общая и специальная социальная эффективность государственного управления является следствием («суммой») конкретной социальной эффективности отдельных управленческих усилий. Кроме того, в условиях сложной, многозвенной и иерархической организации субъекта государственного управления возможны случаи, когда общая и специальная социальная эффективность достигается за счет активности одних управляющих компонентов при определенной пассивности, инертности других. Как и наоборот: на фоне общей неблагоприятной социально-экономической или политической ситуации могут быть органы и должностные лица, которые в рамках своей компетенции успешно справляются с управленческими проблемами. Между тем обществу, государству, людям нужны данные о характере, уровне и результативности функционирования не только системы государственного управления в целом

(общая социальная эффективность), государственно управляющей системы и ее крупных блоков (специальная социальная эффективность), но и соответствующих единичных (конкретных) элементов.

В государственном управлении каждый из его органов обладает своей компетенцией, характеризующей цели, содержание, возможности и пределы его деятельности, а в нем каждая государственная должность — своими квалификационными признаками, отражающими ее роль и участие в реализации компетенции соответствующего органа. Это *нормативная модель* управленческой деятельности, которую вполне можно рассматривать в качестве средства упорядочения, рационализации и обеспечения эффективности управления.

Поэтому *степень соответствия направлений*, содержания и результатов управленческой деятельности органов и должностных лиц тем ее параметрам, которые обозначены в правовом статусе органа и государственной должности, является исходным (первым) критерием конкретной социальной эффективности. Из такого критерия следует, что любое отклонение от компетенции органа, функций и правомочий должностного лица или проявление активности в другом направлении либо в иной сфере не должно признаваться рациональным и эффективным. В системе государственного управления каждый должен заниматься своим делом.

Следующий (второй) критерий конкретной социальной эффективности видится в законности *решений и действий* органов государственной власти и местного самоуправления, а также их должностных лиц. Законность представляет собой не только правовое явление, но и социологическое, связанное с обеспечением и защитой всеобщих и частных интересов, с проведением в жизнь принципов гражданского общества. Соблюдение законности придает государственному управлению определенную целенаправленность и упорядоченность. Тем самым всякие нарушения принципов законности, чем бы они ни объяснялись и ни оправдывались (сиюминутной экономической выгодой, стремлением решить проблему, необходимостью удовлетворения чьих-то интересов и т.д.) с точки зрения общества и самого государственного управления, не могут признаваться эффективными. Во всех случаях, когда орган или должностное лицо стоят перед выбором - нарушить закон во имя групповых либо временных интересов или, наоборот, поступиться ими ради утверждения закона, надо идти, конечно, по пути законности.

Деятельность управленческих органов и должностных лиц находит внешнее выражение в правовых и организационных формах, которые призваны нести соответствующий «заряд» *целеориентации, организации и нормативного регулирования* для управляемых процессов - совершенствования управляющих компонентов субъекта и особенно управляемых объектов. Жизнь требует, чтобы такой «заряд» был не мнимым, представленным в виде добрых пожеланий и красивых формулировок, а реальным, действительно влияющим на управляемые процессы, переводящим их из одного состояния в другое, более высокое, рациональное, эффективное.

Реальность управляющих воздействий есть один (третий) из критериев конкретной социальной эффективности государственного управления.

Государственное управление посредством деятельности своих управляющих компонентов обязано представлять и обеспечивать в реализации коренные и комплексные потребности, интересы и цели жизни людей. В принципе, каждое управленческое решение и действие должно служить людям, помогать им в их проблемах. Тем самым *содержание любых управленческих актов* (решений, поступков, действий и т.д.) с точки зрения отражения в них запросов и нужд людей, направленности на их благополучие и развитие может выступать еще одним критерием (четвертым) конкретной социальной эффективности государственного управления.

С указанным критерием непосредственно связан следующий (пятый), состоящий в характере и объеме взаимосвязей *соответствующих управленческих органов и должностных лиц с гражданами*, их объединениями и коллективами, различными слоями населения. Этот критерий «схватывает» уровень демократизма управленческой деятельности. Ведь чем теснее и многообразнее взаимосвязи управленцев с гражданами, чем шире демократизм их деятельности, тем больше объективных предпосылок для рациональности и эффективности этой деятельности.

Государственная должность, особенно высокого уровня, пользуется в обществе значительным престижем. Часто человек, занимающий такую должность, ассоциируется с ней и получает от нее свой авторитет. Нужно порой длительное время, чтобы наступило различие должности и личности. *Мера обеспечения* в решениях и действиях управленческого органа и должностного лица *государственного имиджа* соответствующих органа и государственной должности служит наглядным критерием (шестым) конкретной социальной эффективности государственного управления.

Многое в управленческой деятельности раскрывает такой критерий (седьмой), который характеризует *правдивость и целесообразность управленческой информации*, выдаваемой управленческими органами и должностными лицами. Обманувшему раз, больше верить нельзя. Интересы общества требуют, чтобы при любых условиях, даже самых неблагоприятных для управленческого органа или должностного лица, в систему государственного управления шла только достоверная, объективная информация, иначе все процессы, где используется такая информация, извращаются.

Последним (восьмым) критерием конкретной социальной эффективности государственного управления является *нравственный*, состоящий в морально-идеологическом влиянии управленческой деятельности на «внешнюю» среду, на людей, с которыми управленческие органы и должностные лица соприкасаются, взаимодействуют, совместно решают различные проблемы. Здесь управленческое поведение, как позитивное, так и негативное, формирует многие ценности и установки людей, предопределяет их отношение к государству.

Системное использование названных критериев позволяет многое увидеть и оценить в управленческой деятельности. Было бы только желание это делать.

5.5. Оценка эффективности государственного управления и общественные институты ее применения

Результаты государственного управления наглядно видны в экономике и благосостоянии людей, в социальной и духовной сфере, в общественной безопасности (правопорядке), в международном сотрудничестве и в других сторонах жизни. И все общество в целом, и каждый человек в отдельности имеют свое мнение относительно рациональности и эффективности государственного управления. Однако подобное ценностное отношение людей к государственному управлению не заменяет необходимости специальной, *т.е. квалифицированной и общественно значимой оценки* качества государственного управления или его отдельных проявлений в тот или иной исторический момент.

К сожалению, у нас не выработалось практики и не сложилось действенных механизмов познания и оценки государственного управления, тем более использования полученных при этом знаний, опыта и результатов в целях его совершенствования. Обычно к управлению привлекается внимание и о нем начинают тревожно говорить, когда его уровень снижается ниже допустимого и в обществе появляются признаки кризиса. В XX и начале XXI веках таких «волн» было несколько, но они так и не подвели, ни Украину, ни Россию к рациональному и эффективному государственному управлению. Дело в том, что периодичность «атак» на управление, при всей их внешней решительности, напористости и даже «революционности», нельзя признавать разумным способом анализа, оценки и тем более развития государственного управления.

Оценка эффективности государственного управления является объективно необходимой. Она обусловлена целым рядом обстоятельств.

Во-первых, потери, понесенные обществом вследствие слабости и заблуждений управления, невозобновимы. Во-вторых, сами глубокие «встряски» управления порождают свои, подчас очень трудные проблемы и могут на некоторое или весьма длительное время снижать уровень управления. В-третьих, уже сам факт допущения недостатков, упущений, огрехов и т.п. в управлении оказывает отрицательное социально-психологическое влияние на людей, снижает доверие к управлению, его общественный престиж.

По большому счету, в историческом масштабе времени субъект государственного управления в Украине, невзирая на политические ориентации и руководящие персоны, давно является банкротом, который не способен предложить стране и, главное, практически осуществить путь нормального развития общества, где бы элементарные вопросы его целостности, суверенитета, безопасности, упорядоченности (законности) и позитивной динамики были решены и оказались устойчивыми.

Обществу поэтому нужны не только и не столько периодические изменения в управлении (революции и реформы, реорганизации и прочие резкие преобразования), а такое его состояние, при котором *совершенствование государственного управления носило бы постоянный, профилактический, предупредительный характер* и в каждый данный исторический момент (перед новыми проблемами) гарантировало его высокий уровень.

Оценку государственному управлению делают разные общественные институты: гражданин, семья, трудовые коллективы, общественные объединения, государственные структуры. Результаты оценки наглядно просматриваются через изменение уровня и качества жизни населения, через развитие социальной и духовной сферы, через результаты, полученные в сфере экономики, национальной безопасности, международного сотрудничества и т.д.

Однако эта оценка не заменяет необходимости в специальной, официальной оценке эффективности государственного управления. Причем оценка эффективности управления должна осуществляться еще на стадии подготовки управленческого решения, что в определенной мере может гарантировать его достаточный уровень.

Оценка управления должна осуществляться относительно характера, уровня, эффективности организации и функционирования системы государственного управления и его результатов. Оценки должны быть строго определенными по времени, формам, процедурам, последствиям. Они призваны превратиться в естественную и необходимую часть управления, быть систематическими и авторитетными.

Составной и подготовительной частью такого процесса совершенствования выступают *анализ и оценка* характера, уровня эффективности организации и функционирования системы государственного управления. Ибо прежде, чем совершенствовать, стоит основательно изучить, проанализировать и правильно оценить активность того или иного звена, органа, отдельного участника управления. Причем, что особо важно, подобные анализы и оценки должны быть строго определенными по времени, формам, процедурам, последствиям, систематическими и авторитетными. Они призваны превратиться в естественную и необходимую часть как самого управления, так и процесса его совершенствования.

В государственном управлении при оценке его рациональности и эффективности должны, как минимум, сравниваться:

- а) цели, практически осуществляемые в государственном управлении, с целями, которые объективно детерминированы общественными запросами;
- б) цели, реализованные в управленческих процессах, с результатами, полученными при объективации государственного управления (решений и действий его управляющих компонентов);
- в) объективные результаты управления с общественными потребностями и интересами;
- г) общественные издержки, ушедшие на государственное управление, с объективными результатами, полученными вследствие управления;
- д) возможности, заложенные в управленческом потенциале, со степенью их реального использования.

Разумеется, оценивать можно и другие управленческие явления, главное состоит в том, чтобы познавать степень реального удовлетворения общественных запросов в государственно-правовом целеполагании, организации и регулировании.

На практике оценка эффективности государственного управления осуществляется по следующим направлениям:

- оценка процесса выполнения;
- оценка результатов;
- оценка последствий;
- оценка экономической эффективности.

Традиционные формы оценки эффективности государственного управленческого решения представлены политическим или административным контролем и являются результатами парламентских слушаний, отчетов руководителей и контрольных комиссий, государственной аудиторской проверки и т.п.

Существуют и определенные процедуры, в соответствии с которыми такая аналитическая деятельность осуществляется и приводит к тем или иным последствиям.

Выделим *пять способов анализа и оценки государственного управления*:

1) *отчеты органов государственной власти, управленческих структур, а также должностных лиц* о результатах их деятельности. Это – ежегодные послания Главы Республики Народному Совету, отчеты Правительства перед Народным Советом, отчеты Народного Совета перед обществом, а депутатов – перед избирателями и т.д. То же предписано и на других уровнях. В принципе, в чем и состоит суть демократии, все управленческие структуры должны отчитываться о своих делах с тем, чтобы люди знали, что и как они решают, и что из этого получается. Главное здесь – придание соответствующим отчетам и оценкам официального характера с тем, чтобы они, с одной стороны, действительно представляли мнение тех, перед кем отчитываются, а значит, принимались голосованием, и, с другой – непременно учитывались управленческими органами и их должностными лицами, были для них обязательными;

2) объективно большие возможности анализа и оценки эффективности государственного управления содержатся в *массовых обсуждениях* и голосованиях (референдумах) по различным вопросам жизни страны, ее регионов, территориальных и трудовых коллективов. В этой связи следует подчеркнуть, что еще не всегда обсуждения и голосования связаны с оценкой управления, нередко они «затуманиваются» в политических интересах. А для понимания существа вопросов и способов их разрешения важно знать, чем они вызваны, какими обстоятельствами рождены. Поэтому и данную форму демократии следует тщательно институализировать, оговорив в необходимых законах все детали и нюансы проведения обсуждений и голосований (референдумов) и сделав последние весомой процедурой оценки обществом состояния государственного управления;

3) *общественное мнение* также является разновидностью оценки эффективности государственного управления, которое представляет собой совокупность суждений, взглядов, позиций, точек зрения множества людей. Оно как бы соотносит результаты управления с потребностями, интересами и ожиданиями людей. И хотя общественное мнение по своей природе субъективно, из-за своей массовости оно обладает свойством объективно «видеть» эффективность государственного управления;

4) *оценку эффективности государственного управления дают средства массовой информации*, которые по своей сути призваны зеркально отражать происходящие в жизнедеятельности общества события и, следовательно, результаты управления. В свободном обществе средства массовой информации (СМИ) должны быть (по идее) самостоятельными и служить обществу, «работать» на историческую перспективу. Достоинства СМИ состоят в объективности (независимости) их взгляда, позиции, анализа и оценки. И вовсе не в претензиях на какую-то «четвертую» власть, которая якобы должна дистанцироваться от трех ветвей власти и вести с ними борьбу. Если бы СМИ превратились в «четвертую» власть, отвечающую за что-то, но не за истину, то они тем бы самым растратили бы свои свойства честно и достоверно анализировать и оценивать общественные процессы. По самой своей природе СМИ обязаны бороться за правду жизни. Но для этого следует еще четче и устойчивее определять правовой и социально-экономический статус средств массовой информации, усиливать в них качество объективной формы мышления общества, а не только отдельных социальных групп или политических объединений, тем более экономически богатых коммерческих структур;

5) *обращения граждан*, содержание которых формирует представления о жизни людей, их потребностях, конкретных интересах, нарушениях их прав и т.п., что, в определенной мере, позволяет судить об эффективности государственного управления, обнаруживать недостатки, упущения, слабые места в системе государственного управления. Если каждое обращение несет информацию о конкретном интересе, нарушении прав, факте, событии, то система обращений дает картину глубинных взаимосвязей и процессов, выявляющих механизмы их воспроизводства.

При оценке эффективности используются различные методы: метод сравнений, экспертные методы, моделирования и др.

Выбор типа оценки и методов оценивания зависит от целей управления, интересов организации или заинтересованной группы лиц, социально-политических условий, наличия необходимых ресурсов и многого другого.

Всю совокупность исследований, направленных на оценку эффективности государственного управления, можно представить через две группы:

- научные исследования;
- традиционные формы оценки.

Научные исследования осуществляются с использованием различных научных методологий и методик изучения социальных, экономических, политических процессов. Их применение приносит хорошие теоретические и практические результаты, но требует много времени и больших финансовых затрат.

При проведении научных исследований применяются:

- социологические опросы (анкетирование и интервьюирование);
- наблюдения (открытые и скрытые);
- экспертные оценки;

- моделирование;
- формирование контрольных групп;
- проведение экспериментов и др.

В виду многомерности объектов государственного управления при оценке эффективности управленческих решений, широко применяются методы многомерного статистического анализа, позволяющие не только группировать объекты наблюдения в классы, рассматривать их в динамике, но и формировать качественные агрегированные показатели как для описания самих объектов, так и для мониторинга прогресса, отражающего результат управленческого воздействия. При этом особое внимание уделяют анализу влияния последствий управленческих решений (например, откликов на реформы), имея в виду не только непосредственные результаты принятого и реализованного решения, но весь комплекс последствий управления (последствий изменения), их влияние на все сферы общественной жизни.

Наиболее распространенный метод, который используется при оценке эффективности управления, – *метод сравнений*. При этом используются различные виды сравнений: сравнение с плановыми заданиями, с прошлыми, с лучшими или средними за определенный период. Например, при оценке эффективности управления в отношении социально-экономического развития страны в разрезе годового или пятилетнего периода применяется сравнение фактических показателей с показателями, заложенными в годовом прогнозе или пятилетней программе социально-экономического развития.

При оценке эффективности управления на уровне отдельного органа государственного управления можно использовать *моделирование*, в основе которого используется построение специальных моделей, позволяющих получать оценку не только относительно функций, но и связанных с ними процессов. Например, можно использовать следующую модель, построение которой предполагает три этапа:

– *Первый этап* – это организационное моделирование, когда строится функциональная и структурная модели органа государственного управления.

Функциональная модель отвечает на вопрос «что?», или какие функции реализует орган государственной власти, а структурная модель – на вопрос «кто?», или кто именно реализует указанные в функциональной модели функции. Организационная модель имеет иерархическую структуру и может быть представлена на основе документов трех видов: «Положение об организационной структуре», «Положение о подразделениях», «Положение о должностных инструкциях».

– *Второй этап* – это этап трансформации функциональной модели в процессную модель. На этом этапе отдельные функции представляются в виде последовательно взаимосвязанных процессов, отражающих их причинно-следственный характер, что осуществляется установлением для каждой функции входных и выходных параметров. На этом же этапе структурная модель трансформируется в ролевую модель. Процессная модель отвечает на вопросы: «что, кому, когда?», тем самым, определяя, какую роль в процессе играет определенная должность (государственный служащий на определенной должности). Система, состоящая из процессной и ролевой модели,

представляет собой процессно-ролевую модель органа государственного управления, которая отвечает на вопросы: «что, кто, кому, когда?».

– На третьем этапе дается количественное описание процессов, то есть строится количественная модель процесса, которая отвечает на вопрос: «сколько?».

Схематично этапы построения модели оценки эффективности управленческого решения представлены на рис. 4.

Такой подход к оценке эффективности государственных управленческих решений дает возможность ее автоматизации. При этом обязательным условием является наличие количественной оценки результатов управления.

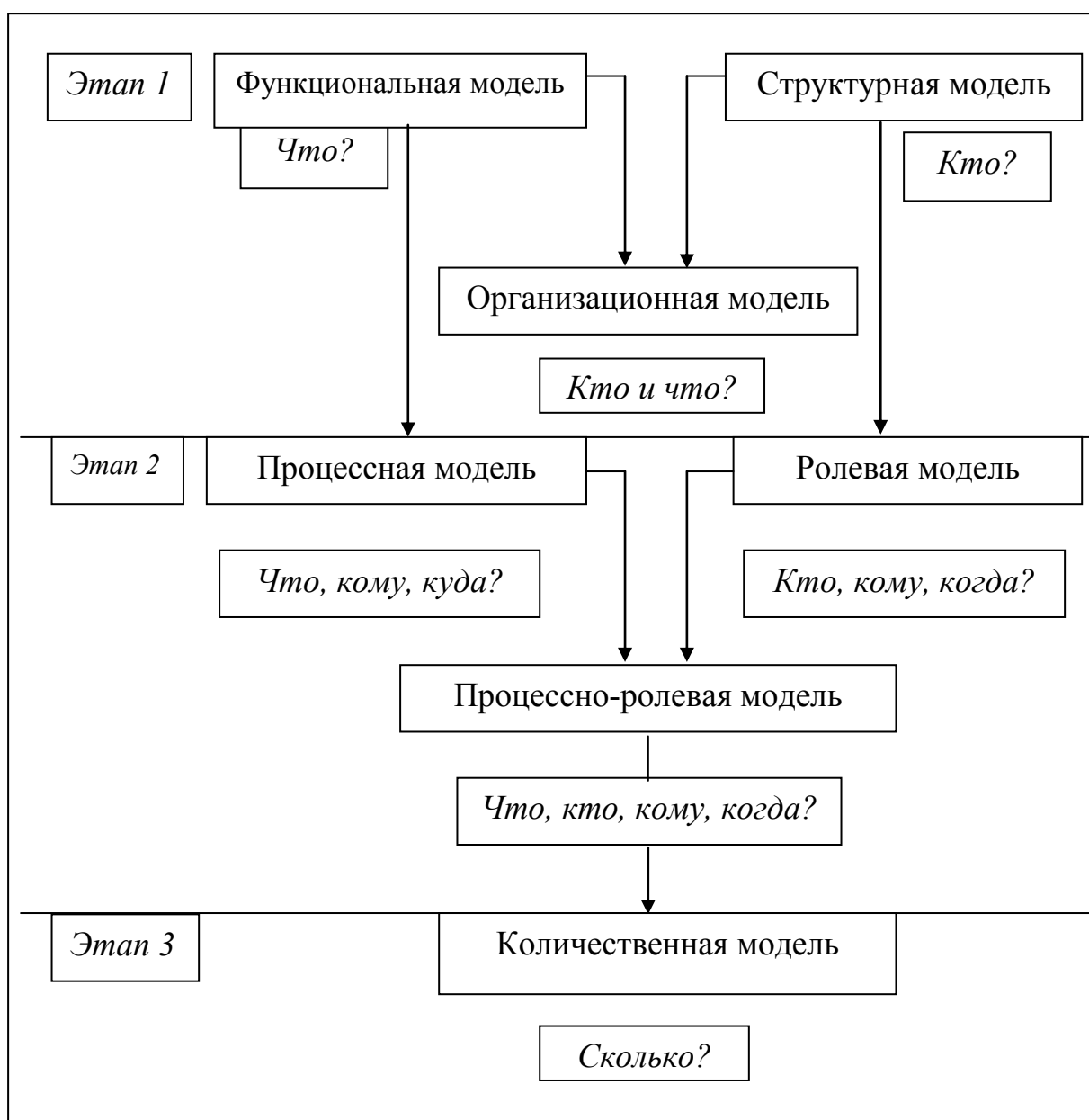


Рис. 4. Этапы построения модели оценки эффективности управленческого решения

Количественная оценка оптимизации принятия управленческого решения может быть определена по формулам:

$$\begin{matrix} F(X) \rightarrow \max, \\ X \in A \end{matrix}$$

$$K_{onm1} = (P - 3) \rightarrow \max,$$

$$K_{onm2} = \frac{P}{3} \rightarrow \max,$$

$$K_{onm3} = P \rightarrow \max, 3 \leq 3_{\max},$$

$$K_{onm4} = 3 \rightarrow \min, P \geq P_{\min},$$

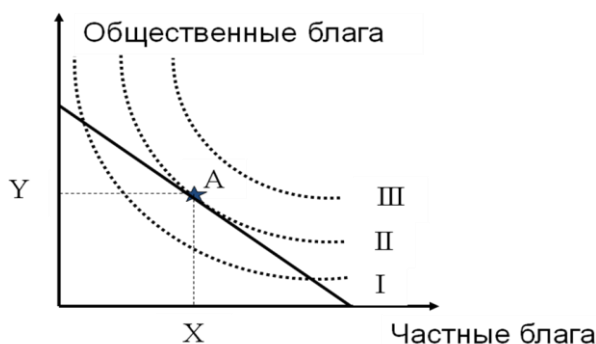
$$K_{onm5} = \frac{\Delta P}{\Delta 3} \rightarrow \max$$

где:

P – полученный результат;

3 – затраты

При решении частной задачи о создании общественного блага предлагается использовать следующие методики:



Модель оптимизации набора мероприятий определяется по минимуму

$$\begin{matrix} F(X) \rightarrow \max, \\ X \in A \end{matrix}$$

$$\begin{matrix} S_1x_1 + S_2x_2 + S_3x_3 + \dots + S_kx_k \rightarrow \min, \\ S_1 + S_2 + S_3 + \dots + S_k \leq S \end{matrix}$$

где:

- Численность территориальной общины – N человек
- Стоимость блага – S денежных единиц
- X членов территориальной общины за создание блага, $(N-X)$ – против

В общем, научная мысль (да и практика) предлагает немало критериев социальной эффективности государственного управления и процедур их применения. Важно, чтобы общество, люди, их институты (организации) знали их и хотели ими реально пользоваться.

Вопросы для самоконтроля и размышления

1. Чем обусловлена необходимость определения эффективности государственного управления?
2. Раскройте понятие эффективности и результативности государственного управления.
3. Представьте виды эффективности государственного управления и охарактеризуйте их.
4. Раскройте смысл общей социальной эффективности государственного управления.
5. Дайте определение экономической эффективности национальной экономики.
6. Что представляют собой критерии и показатели эффективности?
7. Назовите основные критерии специальной социальной эффективности и охарактеризуйте их.
8. Какие группы критериев и показателей используются при оценке эффективности национальной экономики?
9. Какие критерии используются при оценке эффективности организации и функционирования субъекта государственного управления?
10. Назовите критерии конкретной социальной эффективности деятельности каждого управленческого органа и должностного лица
11. Кем оцениваются результаты государственного управления?
12. По каким направлениям оценивается эффективность государственного управления?
13. Что представляют собой традиционные формы оценки эффективности государственного управления?
14. Какие другие формы используются при оценке эффективности государственного управления?
15. Какие методики используются при оценке эффективности государственного управления в рамках научных исследований?
16. Какие методы можно использовать при оценке эффективности управления на уровне отдельного государственного органа (решения)?

Рекомендуемая литература

1. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: курс лекций / Г. В. Атаманчук. – 2-е изд., доп. – М.: Омега-Л, 2004. – 325 с.
2. Теория и методология государственного управления: курс лекций. / Н.Б. Антонова, Л.М. Захарова, Л.С. Вечер – 3-е изд., доп. – Мн.: Акад. упр. при Президенте Республики Беларусь, 2005. – 231 с.
3. Глазунова Н.И. Система государственного управления: Учебник для вузов. - М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. - 551 с.
4. Глазунова Н. И. Государственное (административное) управление: учеб. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006. - 560 с.
5. Голощапов Р.В., Пятков А.Г. Государственное управление. Учебное пособие. Хабаровск: ДВАГС, 2005. – 183 с.
6. Купряшин Г.Л., Соловьев А.И. Государственное управление. Учебное пособие для студентов ВУЗов, М. Университетский Гуманитарный Лицей, 1996, - 73 с.
7. Малышева М.А. Теория и методы современного государственного управления. Учебно-методическое пособие. - СПб.: Отдел оперативной полиграфии НИУ ВШЭ - Санкт-Петербург, 2011. - 280 с.
8. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права. - М., 2007. - 260 с.
9. Пикулькин А.В. Система государственного управления: Учебник для вузов. 2-е изд., перераб. и доп. - М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2000. - 399 с.
10. Чиркин В.Е. Государственное управление. Элементарный курс. М.: Юристъ, 2001. - 320 с.
11. Принятие управленческих решений в системе государственного управления / Савченко В.Л. – Донецк: [ДООЦППК], 2014. ppt.
12. Теория государства и права. - М.: МГУ, - 1987. – 340 с.
13. Хропанюк В.Н. Теория государства и права./ Под ред. Стрекозова В.Н. - М., 2008. – 187 с.
14. Цыганков А.П. Сильное государство: теория и практика в XXI веке // Россия в глобальной политике. – 2015. - № 3

СЛОВАРЬ ОСНОВНЫХ ПОНЯТИЙ

Автократия — неограниченное властвование одного лица по собственному усмотрению.

Авторитаризм — политический режим осуществления власти одним лицом, обосновываемый идеологией либо заслугами, особыми качествами правителя, его харизмой.

Авторитет — влияние суждений, мнений и поступков одних людей на других, осуществляемое на уважении к ним.

Административный проступок — противоправное деяние с негативными последствиями, нарушающее общеобязательные правила (нормы) ведения определенных государственно и общественно значимых дел.

Администрация — производное от латинского *administratio*, что в переводе означает управление, руководство, орган, структура, группа людей, осуществляющих управление.

Аппарат — институт постоянного осуществления функций власти и управления. Отсюда: государственный аппарат; аппарат управления, аппарат государственного органа. Совокупность людей (с соответствующими средствами), профессионально занятых выявлением общих потребностей, интересов, целей и воли, институциональным закреплением последних и проведением государственно-правовых установлений (норм) в жизнь.

Бюрократия — форма осуществления власти (прежде всего государственной), при которой происходит подмена общей воли организации (общества, граждан) волей группы лиц. Производное: бюрократизм.

Власть — взаимосвязь между людьми, в том числе посредством публичных институтов, в процессе которой одни личности в силу разных причин — материальных, социальных, интеллектуальных, информационных, родственных и т.п. — добровольно (осознанно) или по принуждению признают верховенство воли других, а также целевых, нормативных установлений и в соответствии с их требованиями совершают те или иные поступки и действия, строят свою жизнь.

Государственная власть — право и возможность государства регулировать общественные отношения, определять правила (нормы) поведения и деятельности человека и создаваемых им структур.

Государственная должность — постоянное юридическое установление в государственном органе, характеризующее объем, содержание и ресурсы деятельности по реализации компетенции последнего.

Государственная политика — совокупность целей и задач, практически реализуемых государством, и средств, используемых при этом.

Государственная служба — практическое и профессиональное участие граждан в осуществлении целей и функций государства посредством исполнения обязанностей и полномочий по государственной должности, определенной в конкретном государственном органе.

Государственное управление — практическое, организующее и регулирующее воздействие государства на общественную (публичную) и частную жизнедеятельность людей в целях ее упорядочения, сохранения или преобразования, опирающиеся на его властную силу.

Государственный орган — единичная структура власти, формально созданная государством для осуществления закрепленных за ней его целей и функций.

Государственный служащий — гражданин, занимающий административную государственную должность на профессиональной основе (постоянно и за плату).

Государство — публичная и легитимно (нормативно-выраженная) властная сила общества.

Гражданин — человек, состоящий в юридической взаимосвязи с государством, субъект прав и свобод, гарантированных Конституцией.

Гражданское общество — сфера свободной, творческой жизнедеятельности личности, коллективов и общностей людей.

Демократия — власть народа, иными словами, такая организация и условия жизнедеятельности государства, при которых люди могут спокойно, безопасно и свободно (кстати, и по отношению друг к другу) заниматься созидательным трудом и обустройством своей частной и общественной жизни.

Дисциплина — форма общественной связи, свидетельствующая о признании и практическом соблюдении человеком согласованных норм, правил поведения, общения, ведения определенных (порученных ему) дел.

Закон — принятый в конституционно установленном порядке нормативный правовой акт по основным вопросам жизни государства и общества, непосредственно выражающий общую государственную волю и обладающий высшей юридической силой (после Конституции).

Законность — система юридических правил, норм, средств и гарантий с соответствующими им государственными структурами, призванная обеспечивать практическую реализацию законов и других правовых актов.

Законодательная власть — подсистема государственной власти, основными функциями которой являются представительство интересов граждан (избирателей) и принятие законов, иных правовых и политических актов.

Законодательство — система законов и определенных нормативных правовых актов.

Идеология — совокупность или система взглядов, идей, суждений и представлений групп людей, отражающая их потребности, интересы, идеалы, ценности и цели жизнедеятельности. Информатизация — организационный социально-экономический и научно-технический процесс создания оптимальных условий для удовлетворения информационных потребностей и реализации прав граждан, органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций, общественных объединений на основе формирования и использования информационных ресурсов.

Информационная система — организационно упорядоченная совокупность документов (массивов документов) и информационных технологий, в том числе с использованием средств вычислительной техники и связи, реализующих информационные процессы.

Информационные качества — сгусток информации, заключенный в решении, отражающий определенную управленческую ситуацию, задачу,

проблему и содержащий «заряд» (потенциал) управляющих воздействий, призванный перевести их на новый уровень.

Информационные процессы — процессы создания, сбора, обработки, накопления, хранения, поиска, распространения и потребления информации.

Информационные ресурсы — отдельные документы и отдельные массивы документов, документы и массивы документов в информационных системах (библиотеках, архивах, фондах, банках данных, других информационных системах).

Информация — сведения о лицах, предметах, фактах, событиях, явлениях и процессах независимо от формы их представления.

Информация управленческая — часть социальной информации, которая выделена из ее общего массива по критериям пригодности к обслуживанию процессов формирования и реализации управляющих воздействий.

Исполнительная власть — подсистема государственной власти, основными функциями которой являются обеспечение и ведение непосредственного управления общественными процессами, сознанием, поведением и деятельностью людей.

Компетенция органа государства — совокупность функций и полномочий по управлению определенными управляемыми объектами (процессами, отношениями, явлениями, поведением и деятельностью людей).

Компетентность лиц — профессиональная подготовленность людей в определенном виде деятельности.

Конституция — основной учредительный акт государства, имеющий высшую юридическую силу на его территории, обязательный для всех граждан, государственных и общественных органов.

Конфликт социальный, управленческий — столкновение потребностей, интересов и целей противоположных сторон, разрешаемое часто в процессе борьбы.

Критерии эффективности — признаки, грани, стороны, проявления управления (управленческой системы), посредством анализа которых можно определять уровень и качество управления, его соответствие потребностям и интересам общества.

Культура — совокупность сознания, поведения и институтов, сформированных исторически и определяющих способ жизнедеятельности людей.

Легитимность — правомерность, законность власти, ее решений и действий, полученные вследствие доверия граждан внутри страны и вне международного сообщества.

Менеджмент — вид управления, в котором субъектом является собственник, занятый непосредственно или через наемный аппарат (менеджеров) предпринимательством и бизнесом.

Местное самоуправление — право и способность жителей поселений и небольших административных территорий непосредственно или через создаваемые ими органы вести вопросы своего местожительства, или часть государственных полномочий, переданных им.

Методы управленческой деятельности — способы и приемы анализа и оценки управленческих ситуаций, использования правовых и организационных форм воздействия на сознание и поведение людей в управляемых общественных процессах, отношениях и связях.

Муниципальное управление — часть местного самоуправления, связанная с управлением муниципальной собственностью и вводом ее в рыночные отношения.

Народ — собирательное, обобщающее (абстрактное) понятие; он состоит из множества конкретных людей, когда-то живших, если подходить к нему с историческими мерками, и ныне живущих, составляющих современное поколение.

Нормативный аспект — разработка и юридическое (в актах государственных органов) закрепление (установление) норм (правил) поведения людей и ведения определенных общественно значимых дел.

Обращения граждан — юридическая форма реализации гражданами своих прав и свобод, их взаимодействия с государственными и общественными органами.

Общественное мнение — совокупность свободно выраженных суждений, взглядов, позиций и точек зрения множества людей.

Объективация — превращение субъективности государственного управления в реальную жизнь, в состояние управляемых объектов, измерение и оценка того, что же получилось в итоге, в каком объеме и качестве достигнуты поставленные цели.

Объективизация — процесс насыщения субъективности государственного управления (управленческих решений) объективными требованиями и закономерностями жизнедеятельности людей, потребностями и интересами управляемых объектов.

Операция — однородная, логически неделимая часть процесса управления, направленная на достижение определенной цели; выполняется одним или несколькими исполнителями.

Ответственность — отношение, обеспечивающее интересы и свободу взаимосвязанных сторон и гарантированное обществом и государством.

Организационные формы — способы согласованного коллективного поиска оптимального решения какой-либо управленческой проблемы.

Организация — расположение людей в пространственной (территория, сооружения) и функциональной (социальные роли, виды работ) координатах, соединение их с орудиями и средствами труда, обеспечение их взаимодействия и взаимообмена в труде и общественной жизни.

Отчеты государственных органов — информация органов и их руководителей о результатах управленческой деятельности, имеющая официальный характер.

Планирование — процесс постановки и достижения строго определенных, главным образом, стратегических целей.

Политика — реализуемая сущность государства, система общественных отношений, связанная с формированием и управлением государством (и его институтов). Осуществляется обществом по отношению к государству.

Политический режим — совокупность способов, средств и методов практического осуществления правящими кругами, главным образом высшими должностными лицами, государственной властной воли.

Право — нормативное (волевое) выражение глубинных потребностей и интересов людей в упорядочении общественной и частной жизнедеятельности.

Правовая норма — отдельное, установленное государственными органами, правило поведения, состоящее обычно из гипотезы, диспозиции и санкции.

Правовая система — совокупность внутренне согласованных, логически взаимосвязанных правовых актов.

Правовое регулирование — деятельность государства (уполномоченных им органов) по изданию юридических норм (правил) поведения людей, обязательных в исполнении, которое обеспечивается возможностями общественного мнения и государственного аппарата.

Правовой акт — принятый государственными органами документ (решение), содержащий правовые нормы.

Правопорядок — система стабильных правовых связей и отношений, существующих в государстве, обществе, обеспечивающих их потребности, интересы и цели, способствующих гармонизации общественного развития.

Преступление — особо опасное деяние, подрывающее конституционный строй и нарушающее права и свободы граждан.

Принцип государственного управления — закономерность, отношение или взаимосвязь общественно-политической природы и других групп элементов государственного управления (система онтологических элементов), выраженная в виде определенного научного положения, закрепленного в большинстве своем правом и применяемого в теоретической и практической деятельности людей по управлению.

Процедура — набор действий (операций), с помощью которых осуществляется тот или иной основной процесс (фаза, этап), выражающий суть данной технологии.

Процесс — последовательная смена состояний, явлений, известная совокупность решений, действий, событий, приводящая к определенному результату, итогу.

Публичное — относящееся к общественной жизнедеятельности людей и выражающее в ней всеобщее; ассоциируется прежде всего с государством, государственным.

Рабочее место — вид и объем деятельности по обслуживанию, вспомогательному обеспечению управленческих процессов в государственном органе (содержание в порядке помещений, связь и техническое обслуживание информационных систем, транспорт и т.д.).

Регулирование — процесс установления и практического исполнения определенных правил (норм) поведения.

Решение управленческое — социальный акт, в котором в логической форме (текстуальная модель) выражены воздействия управляющих звеньев (государственных органов, должностных лиц) на общественную систему (управляемые объекты), необходимые для достижения поставленных целей,

обеспечения интересов и удовлетворения соответствующих потребностей в управлении.

Система государственного управления — совокупность взаимодействующих субъекта государственного управления (государственных органов) и управляемых объектов (общественных элементов и взаимосвязей), подвергаемых государственно управляющим воздействиям.

Социальное государство — государство, проводящее политику обеспечения благосостояния и развития всех своих граждан.

Социальный механизм формирования и реализации государственного управления — совокупность и логическая взаимосвязь социальных элементов, процессов и закономерностей, посредством которых субъект государственного управления (его компоненты) «схватывает» потребности, интересы и цели общества в управляющих воздействиях, закрепляет их в своих управленческих решениях и действиях и практически проводит их в жизнь, опираясь на государственную власть.

Стадии управленческой деятельности — этапы управленческой деятельности со своим особым набором форм и методов.

Стиль государственного управления — система социально эффективных и постоянно развивающихся способов, средств, форм и методов функционирования должностных лиц и в целом органов государственной власти и местного самоуправления.

Стратегия — способ мышления и управления, ориентированный на качественное изменение состояния жизни, управляемых процессов, сравнимое с лучшими мировыми показателями.

Структура государственного органа — совокупность подразделений, должностей государственного органа, схема распределения между ними функций и полномочий, возложенных на орган, система взаимоотношений этих подразделений и должностей.

Субъект государственного управления — совокупность граждан и государственных органов, участвующих в формировании и реализации государственно управляющих воздействий. Субъектом является государство в целом.

Субъективный фактор — совокупное сознание людей в действии, определенное «материализованное» слияние мыслительного и практического процессов.

Суверенитет — независимость и самостоятельность государства в его внутренних делах и внешних отношениях. Судебная власть — подсистема государственной власти, основными функциями которой является осуществление правосудия (разрешение конфликтов на основе законов).

Теория — форма научного знания, дающая логически систематизированное и достоверное отображение исследуемых явлений. Выверяется практикой.

Управление — целеполагающее, организующее и регулирующее воздействие людей на собственную общественную, коллективную и групповую жизнедеятельность, осуществляемое как непосредственно (в формах самоуправления), так и через специально созданные структуры (государство,

общественные объединения, партии, фирмы, кооперативы, предприятия, ассоциации, союзы и т.д.).

Управленческая деятельность — набор (совокупность) выработанных историческим опытом, научным познанием и талантом людей навыков, умений, способов, средств целесообразных поступков и действий человека в сфере управления.

Управленческие функции государственных органов — юридически выраженные управляющие воздействия государственных органов, которые они вправе и обязаны осуществлять в отношении управляемых объектов и управленческих структур. Закрепляются в их компетенции.

Управленческие цели — цели, связанные с разработкой и практическим осуществлением управленческих решений и действий по реальному удовлетворению общественных потребностей и интересов в управлении.

Управляемые объекты — деятельность людей (общества) по воспроизводству материальных и духовных продуктов и социальных условий жизнедеятельности людей. На «выходе» управляемых объектов возникают потребительские ценности.

Управляющее воздействие — целенаправленное, организующее и регулирующее влияние одних людей или государственных и общественных институтов на сознание, поведение и деятельность других.

Федерализм — способ распределения государственной власти, принадлежащей народу, по вертикали, в результате которого органы власти структурных единиц государства обладают значительной самостоятельностью на своей территории.

Федерация — государство, образованное на основе принципа федерализма.

Формы управленческой деятельности — внешние, постоянно и типизированно фиксируемые выражения (проявления) практической активности государственных органов по формированию и реализации управленческих целей и функций и обеспечению их собственной жизнедеятельности.

Функция государственного управления — конкретный вид управляющего воздействия государства в целом, отличающийся предметом, содержанием и способом сохранения либо преобразования управляемых явлений.

Функция управления — реальное, силовое, целенаправленное, организующее и регулирующее влияние на управляемое явление, отношение, состояние, на которое последние реагируют и воспринимают.

Экономическая эффективность государственного управления — отношение стоимости объемов предоставленных услуг к стоимости привлеченных для этого ресурсов.

Эффект — польза, приносимая людьми (обществу) разницей между затратами и результатами, и способность этой разницы удовлетворять жизненные потребности общества, людей.

Эффект социальный — совокупный и общий положительный результат, который получает общество как в процессе производства того или иного продукта (услуги) или выполнения определенного рода работы, так и при потреблении соответствующих материальных, социальных и духовных ценностей.

СНОСКИ

- ¹ См. Ильин И.А. Путь к очевидности. - М., 1993. - С.257.
- ² См. Толковый словарь русского языка./Под ред. Ожегова С.И., Шведовой Н.Ю. - М.,1992. - с.72
- ³ См. Теория государства и права. - М.: МГУ, - 1987. - С. 40.
- ⁴ См. Хропанюк В.Н. Теория государства и права./ Под ред. Стрекозова В.Н. - М.,2008. - С.37.
- ⁵ Там же].
- ⁶ См. Цыганков А.П. Сильное государство: теория и практика в XXI веке // Россия в глобальной политике. – 2015. - № 3.
- ⁷ Кравченко И.И. Бытие политики. – М.: ИФ РАН, 2001. – С. 6-7.
- ⁸ Алексеев С.С. Теория права. – М.: БЕК, 2001. – С. 30-31.
- ⁹ Панарин А.С. Философия политики. М.: Новая школа, 1996. – С. 5.
- ¹⁰ Денисов А.И. Сущность и формы государства. М, 1960. С. 9-10; Каск Л.И. Функции и структура государства. Л., 1969. С. 8-11.
- ¹¹ Хропанюк В.Н. Теория государства и права./ Под ред. Стрекозова В.Н. - М.,2008. - С.37.
- ¹² Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права. - М., 2007. - С. 60.
- ¹³ Коростей В.И. Теория государства и права Украины: становление и развитие: курс лекций. Донецк, 2011. - С. 34.
- ¹⁴ Нуреев Р.М. Экономика развития: модели становления рыночной экономики. – М., 2008. – С. 375-377.
- ¹⁵ Там же, С. 376-377.
- ¹⁶ Бек У. Влада і контрвлада у добу глобалізації. Нова світова політична економія. – К.: Ніка – Центр, 2011. – С. 198.
- ¹⁷ Караганов С.А. Новая эпоха/ Россия и мир. Новая эпоха. 12 лет, которые могут всё изменить/отв. ред и рук. авт. кол. С.А. Караганов. – М.: АСТ: Русь-Олимп, 2008. - С. 44.
- ¹⁸ Гаман-Голутвина О. Изменение роли и функций современного государства и реформы государственного управления: отечественный и зарубежный опыт//Административные реформы в контексте властных отношений: Опыт постсоциалистических трансформаций в сравнительной перспективе. - М., 2008. - С.111-112.
- ¹⁹ См.: Там же, С.112-120.
- ²⁰ Панарин А.С. Глобальное политическое прогнозирование. М.: Алгоритм, 2002. – С. 29.
- ²¹ См. например: Гальчинский Анатолий Переосмысление Маркса - актуальность для Украины в современном контексте // Зеркало недели. Украина. – 2013. - 22 февраля - № 7.
- ²² Подробнее см.: Есть ли будущее у капитализма? // И. Валлерстайн, Р. Коллинз, М. Манн, Г. Дерлугьян, К. Калхун. Сборник статей. — М.: Изд-во Института Гайдара, 2015. — 320 с.; в более кратком изложении см.: Александр Механик. Где глаз людей обрывается куцый...// <http://expert.ru/expert/2015/20/gde-glaz-lyudej-obryivaetsya-kutsyj>.

²³См.: Алябьева Т.К. Теории и общественная практика происхождения государства. Курс лекций - М.: Изд-во МГОУ, 2012. - 556 с.

²⁴Валлерстайн Иммануэль. Конец знакомого мира: Социология XXI века/Пер. с англ. под ред. В.И. Иноземцева. - М.: Логос, 2004. – С. 83-84.

²⁵См. об этом подробнее: Государство и право. - 1994. - № 3. - С.121; Кастель Е.Р. Германский федерализм: историко-правовое исследование. Автореф. дис. докт. юрид. наук. - Екатеринбург, 1994. - С. 3-4.

²⁶См.: Карапетян Л.М. Федеративное государство и правовой статус народов. - М.: Манускрипт, 1996; Умнова И.А. Современная российская модель разделения власти между федерацией и ее субъектами (Актуальные правовые проблемы). - М.: ИГиПРАН, 1992; Чиркин В.Е. Современный федерализм: сравнительный анализ. - М.: ИНИОН РАН, 1995.

²⁷См.: Джунусов М., Мансуров Т. Лики суверенитета. Суверенитет в призме социальной истории. - М., 1994. - С.64-70.

²⁸Государство в меняющемся мире // Вопросы экономики. – 1997. - №. 7. - С.6.

²⁹Суслов Д.В. Можно ли управлять миром/ Россия и мир. Новая эпоха. 12 лет, которые могут всё изменить/отв. ред. и рук. авт. кол. С.А. Караганов. – М.: АСТ: Русь-Олимп, 2008. - С. 145-146.

³⁰Капица С.П., Курдюмов С.П., Малинецкий Г.Г. Синергетика и прогнозы будущего. Изд. 3-е. – М.: Едиториал УРСС, 2003. – С. 8.

³¹Суслов Д.В. Можно ли управлять миром/ Россия и мир. Новая эпоха. 12 лет, которые могут всё изменить/отв. ред и рук. авт. кол. С.А. Караганов. – М.: АСТ:Русь-Олимп, 2008. - С.164-165]

³²Таблица заимствована из статьи: Цыганков А.П. Сильное государство: теория и практика в XXI веке // Россия в глобальной политике. – 2015. - № 3.

Источники:

Экономический рост (%)

(<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2014/update/01/>);

Инновационность (http://en.wikipedia.org/wiki/Bloomberg_Innovation_Quotient);

Социальные расходы (% ВВП) = 2012

(<http://www.canadianbusiness.com/business-strategy/infographic-social-spending-by-country/>)

Доля налогов (% ВВП) = 2013 (<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2221rank.html?countryname=Russia&countrycode=rs®ionCode=cas&rank=157#rs>);

Собираемость налогов (индекс) = 2003–2007

(http://www.qog.pol.gu.se/digitalAssets/1468/1468814_2013_20_ottervik.pdf);

Военные расходы (% ВВП) = 2012–2013 (<http://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.XPND.GD.ZS>);

Индекс государственности = 2006

(<http://www.politstudies.ru/fulltext/2006/5/2a.htm>)

³³Гаман-Голутвина О. Изменение роли и функций современного государства и реформы государственного управления: отечественный и зарубежный опыт/ Административные реформы в контексте властных отношений: Опыт постсоциалистических трансформаций в сравнительной перспективе/ Под. ред. А. Олейника и О. Гаман-Голутвиной. – М.: РОССПЭН, 2008. - С. 110-111.

Государство как субъект управления общественными процессами

Методическое пособие

Составители:

Леонов Олег Леонидович, кандидат исторических наук, доцент кафедры менеджмента и хозяйственного права Донецкого национального технического университета, доцент;

Савченко Виктор Леонидович, заместитель директора по учебной работе Донецкого республиканского центра повышения квалификации работников органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных предприятий, учреждений и организаций, магистр государственного управления.

Редактирование текста	Л.В. Опанасюк
Ответственный за выпуск	В.Л. Савченко

Тираж 20 экземпляров. Размножено на копировальном аппарате Донецкого республиканского центра повышения квалификации работников органов государственной власти, органов местного самоуправления, руководители государственных предприятий, учреждений и организаций Донецк, бул. Пушкина, 32,
