ПРЕЗИДЕНТСКАЯ
АКАДЕМИЯ

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
**РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
и ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
при ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Департамент образования и науки города Москвы
проект «Кадетский класс в московской школе»

Учебное пособие по базовому курсу

«Основы государственного и муниципального управления. Национальная безопасность»

для учеников10 – 11 кадетских классов

Авторы-составители:

В. Б. Капустин,
И.В. Стародуб,
А.Н. Кукарека.

Москва, 2023

Содержание

	стр.
Введение	3
Глава 1 История становления государственного управления России	6
Часть 1 Зарождение, становление и трансформация государственного управления России в IX–XVII вв.	
1.1 Становление государственной власти и управления в древней Руси. Государственное управление в удельный период (XII — ХШ вв.)	
1.2 Развитие государственного управления на Руси в XIV–XV вв.	
1.3 Система управления в едином Московском государстве в первой половине XVI в. Формирование государственной службы и служилой бюрократии в XVII в.	
1.4 Правление Ивана IV Грозного	
Вопросы для самоконтроля	
Часть 2 Государственные преобразования Петра I. Система государственного управления середины XVIII в.	
2.1 Государственные преобразования Петра I.	
2.2 Высшие государственные учреждения.	
2.3 Центральные государственные учреждения.	
2.4 Местные государственные учреждения.	
Вопросы для самоконтроля	
Часть 3 Русское государственное управление в период с середины XVIII в. до конца XIX в. Первые министерства	
3.1 Система государственного управления середины XVIII в. Первые министерства.	
3.2 Государственное управление Российской Империи при Николае I	
3.3 Местное и губернское управление.	
Вопросы для самоконтроля.	
Часть 4 Государственное управления России в условиях геополитических потрясений первой половины XX в.	
4.1 Изменения в государственном управлении в годы Первой мировой войны	
4.2 Государственное управление Россией в период зарождения советской власти.	

4.3. Система управления Советским государством в 1920–1941 гг. 4.4. Особенности государственного управления в годы Великой Отечественной войны (1941–1945) *Вопросы для самоконтроля.* ***Часть 5 Эволюция и закат системы государственного управления в СССР. Формирование и развитие государственного управления постсоветской России на рубеже XX и XXI вв.*** 5.1 Развитие советской государственности во второй половине 40 – начале 60-х гг. XX в. шло по следующим направлениям. 5.2 Российское государственное управление в конце XX – начале XXI в. Совершенствование системы государственного управления в 1985–1993 гг. 5.3. Конституция Российской Федерации 1993 г. Утверждение институтов государственной власти новой России. *Вопросы для самоконтроля.*	
Глава 2 Теоретические основы государственной власти ***Часть 1 Основные теории происхождения государства*** 1.1 теологическая теории происхождения государства 1.2 патриархальная теории происхождения государства 1.3 органическая теории происхождения государства 1.4 договорная теории происхождения государства 1.5 теория насилия теории происхождения государства 1.6 материалистическая (марксистско-ленинская) теории происхождения государства 1.7 психологическая теории происхождения государства *Вопросы для самоконтроля* ***Часть 2 Власть как политическая категория. Политическая (государственная) власть*** 2.1 Власть - жизненно важный элемент существования человеческого общества 2.2 Понятие «власти» как категории политологии 2.3 Политическая (государственная) власть *Вопросы для самоконтроля* ***Часть 3 Признаки государства, отличающие его от других политических организаций*** 3.1 Государство – понятие и сущность 3.2 Признаки государства 3.3 Социальное значение государства *Вопросы для самоконтроля*	64 92

Часть 4 Формы государственного устройства 4.1 Содержание формы государства 4.2 Форма государственного правления, 4.3 Форма государственного устройства, 4.4 Форма государственного (политико-правового) режима. *Вопросы для самоконтроля* ***Часть 5 Государственная власть: понятие, легитимация, система*** 5.1 Понятие государственной власти 5.2 Свойства государственной власти 5.3 Легитимность власти и средства ее обеспечения 5.4 Система органов государственной власти в Российской Федерации *Вопросы для самоконтроля* **Глава 3 Основы теории национальной безопасности России** ***Часть 1 Национальная безопасность государства: сущность и содержание. Национальные интересы России*** 1.1 Безопасность как социальное явление. 1.2 История развития понятия «безопасность». 1.3 Национальные интересы России. *Вопросы для самоконтроля* ***Часть 2 Структура национальной безопасности. Виды национальной безопасности*** 2.1 Классификация видов национальной безопасности 2.2 Структура региональной безопасности *Вопросы для самоконтроля* ***Часть 3 Сущность и структура системы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации*** 3.1 Система обеспечения национальной безопасности. 3.2 Управленческий компонент системы обеспечения национальной безопасности 3.3 Силовой и обеспечивающий элементы системы обеспечения национальной безопасности. *Вопросы для самоконтроля.* ***Часть 4 Силы и средства обеспечения национальной безопасности Российской Федерации*** 4.1 Силы обеспечения национальной безопасности. 4.2 Средства обеспечения национальной безопасности	116 162

Российской Федерации *Вопросы для самоконтроля.* **Глава 4. Государственное и муниципальное управление в Российской Федерации.** ***Часть 1 Становление государственного управления как науки. Понятие государственного управления*** 1.1 Содержание государственного управления 1.2 Происхождение понятия «Системы государственного управления» 1.3 Отечественная управленческая наука о «государственном управлении» *Вопросы для самоконтроля.* ***Часть 2 Структура государственного и муниципального управления России*** 2.1 Государство как система 2.2 Функции государства 2.3 Государственное управление —способ реализации государственной власти *Вопросы для самоконтроля.* ***Часть 3 Современный государственный аппарат (механизм). Государственный орган*** 3.1 Признаки государственного аппарата 3.2 Виды органов управления государством 3.3 Принципы организации и деятельности органов государственной власти *Вопросы для самоконтроля.* ***Часть 4 Механизм местного самоуправления, муниципальный орган.*** 4.1 Система органов местного самоуправления 4.2 Краткая характеристика системы органов местного самоуправления 4.3 Система местного самоуправления в России *Вопросы для самоконтроля.* ***Часть 5 Институт государственной и муниципальной службы и его место в системе государственного и муниципального***	162 164

управления 5.1 Государственная служба Российской Федерации 5.2 Основные технологии современного государственного управления 5.3 Приоритетные направления формирования кадрового состава гражданской службы, кадровый резерв 5.4 Оплата труда государственного гражданского служащего *Вопросы для самоконтроля* **Глава 5. Государственная политика в области обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.** ***Часть 1. Нормативное правовое регулирование национальной безопасности Российской Федерации.*** 1.1 Направления нормативно -правового регулирования обеспечения национальной безопасности. 1.2 «Специальные» нормативно - правовые акты *Вопросы для самоконтроля.* ***Часть 2. Государственная политика в области развития и обеспечения национальной безопасности государства: проблемы и перспективы*** 2.1 Понятие «Устойчивое развитие» 2.2 Устойчивое развитие различных сфер жизнедеятельности как условие обеспечения национальной безопасности *Вопросы для самоконтроля.* ***Часть 3. Национальные цели и стратегические национальные проекты устойчивого развития России*** 3.1 Стратегические цели России по обеспечению устойчивого развития и национальной безопасности 3.2 Государственные программы РФ – реализация государственной политики по обеспечению безопасности *Вопросы для самоконтроля.* ***Часть 4. Цифровое общество и цифровое государство в новую технологическую эпоху.*** 4.1 Из истории цифровизации общества и государства 4.2 Отечественный опыт построения цифрового государства *Вопросы для самоконтроля* ***Часть 5. Цифровые платформы и технологии оказания***	

государственных и муниципальных услуг. 5.1 Цифровые платформы Российской Федерации 5.2 Портал «Госуслуги» - цифровое взаимодействие государства с населением страны *Вопросы для самоконтроля.* **Заключение** **Список литературы**	

Введение

Профессиональное самоопределение является одним из важнейших этапов профессионализации личности, позволяющих молодому человеку

рационально подойти к сопряжению с миром профессий, обеспечить оптимальность этого выбора.

Многие молодые люди с тревогой и опасением смотрят в завтрашний день, не могут самостоятельно принять решение по поводу своего будущего, сделать самостоятельный профессиональный выбор, который определяет жизненную перспективу человека.

Проблема управления личностным и профессиональным самоопределением старшеклассников, психолого-педагогического сопровождение в процессе формирования адекватного выбора жизненного и профессионального пути, а также потребностей общества становится особо актуальной для всех образовательных учреждений, в том числе кадетских корпусов, кадетских школ и классов, представляющих уникальное явление в современной России.

Практика их профориентационной деятельности показывает, что в в общеобразовательных учебных заведениях, где функционируют кадетские классы, начинается качественно новый этап формирования патриотических основ граждан нашего государства, устойчивой государственной и военной профессиональной направленности их воспитанников. Этот процесс включает в себя общественно-государственную, военно-профессиональную подготовку, закрепление профессионального выбора, выработку позитивной и устойчивой мотивации к избранной профессии государственного служащего.

Основной целью этой деятельности является обеспечение потребности государственного и муниципального управления в высококвалифицированных профессиональных кадрах. Достижение этой цели – необходимость, обусловленная сложностью профессиональной деятельности государственных и муниципальных служащих, их высокой социальной ответственностью, духовно-нравственной чистотой. В профессиональном мире сложно отыскать профессии, которые удостоены особым общественным статусом, подчёркивающим значимость результатов их профессиональной деятельности — это статус служения своему народу, обществу и государству.

Специфика профессиональной деятельности современного государственного и муниципального служащего характеризуется многообразием задач, дефицитом времени для принимаемых в нестандартных ситуациях самостоятельных решений, связанных с высокой социальной ответственностью, а порой и с риском для жизни. Данные задачи, возможно, решать уже на начальном этапе подготовки будущих специалистов государственного управления, в кадетских корпусах различного профиля и ведомственной подчиненности.

В современном мире происходят глобальные изменения во всех сферах жизни общества. Под воздействием внешних и внутренних факторов государство реализует национальные проекты и программы, которые существенно обогащают и наполняют новым содержанием профессиональную деятельность государственных служащих. Например, выполнение национальной программы «Цифровая трансформация», и, в частности,

проекта «Цифровое правительство», требует целой армии специалистов только для сферы предоставления гражданам государственных услуг, которых на сегодняшний момент более двухсот, оказываемых в электронной форме. В планах правительства к 2025 году довести их количество до 400.

Только одно это обстоятельство свидетельствует о высокой востребованности высокоинтеллектуальных кадров для системы государственного и муниципального управления, способных обеспечить ее функционирование в устойчивых, безопасных режимах. Многократно возрастает интерес к профессии специалиста укрупненной группы дисциплин 38.03.04 «Государственное и муниципальное управление», и конкретно - к программе подготовки «Безопасность сферы государственных услуг». Эта программа реализуется в Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации – Институт права и национальной безопасности, кафедра государственного управления и национальной безопасности.

Глава 1. История становления государственного управления России

Часть 1. Зарождение, становление и трансформация государственного управления России в IX–XVII вв.

1.1 Становление государственной власти и управления в древней Руси. Государственное управление в удельный период (XII — XШ вв.)

Государство – продукт сложного и длительного развития политической и социально-экономической структуры общества, не может быть привнесено извне и организовано одним человеком или группой лиц, даже очень талантливых и мудрых.

В IX–X вв. дофеодальный период общественного строя у восточных славян закончился, сформировалась государственная и хозяйственная система Древнерусского государства переходного типа, феодального в своей основе.

Фактически государственное устройство держалось на договоре между князем и народным собранием, вечевым сходом – вече (от старославянского «вет» – совет), выросшим из традиции племенных сходов. Постепенно оно приобретало все более формализованные черты: заранее подготовленная «повестка дня», предварительный подбор кандидатов на выборные должности, организационные начала в руках старейшин («старцев градских») и т. д.

В Новгородской и Псковской республиках народное собрание обладало высшей законодательной и судебной властью. Здесь в распоряжении вече находились финансы и земельный фонд. Обязательные атрибуты были представлены вечевым колоколом, созывавшим на народное собрание, и специальным возвышением над площадью – ***трибуной (степенью***). Исполнительные функции возлагались на совет, куда входили «лучшие люди» (городской патриархат, старейшины). Однако уже в XI в. роль вече как практического демократического института начинает ослабевать, сохраняя свою силу лишь в Новгороде, Пскове и некоторых других городах.

Сложившееся таким образом государство можно характеризовать как раннефеодальную монархию. Во главе государства стоит князь, во многом зависимый от дружины (нет дружины – нет дани, нет власти). Наследование княжеской власти еще тесно переплетается с избранием: без поддержки дружины и признания княжеского рода ни один князь княжить не сможет. Аппарат управления не развит, его зачастую заменяет та же дружина князя и его родственники. Дружинники от имени князя творят суд, собирают дань. Им князь раздает земли в управление от своего имени.

Власть князя еще сильно зависит от общины: община призывает и изгоняет князя, община формирует ополчение для отпора внешним врагам (сами княжеские дружины были немногочисленны). К тому же многочисленная военная дружина требовала большой дани. Призывая князя, общинники прежде всего рассчитывали не на количество воинов, с ним приходящих, а на его полководческий талант. Князь постоянно нуждался в помощи общинного ополчения и при совершении походов на соседние земли или на богатую Византию. С малочисленной княжеской дружиной без общинного ополчения (воевавшего за часть военной добычи) добиться успеха было невозможно.

Государственное управление Киевской Руси

Киевская Русь управлялась вначале выборным, а позднее наследственным князем.

Великий князь (конязь – предводитель войска, сидящий на коне), будучи

военачальником, возглавлял войско и водил его в бой. Решалась насущная проблема защиты окраин государства от степных кочевников. Для этой цели по рекам Десне, Суле, Стугне, Осетру были построены крепости и создана система раннего предупреждения (сигнальные вышки, на которых разжигали костры).

Пространственная и геополитическая ситуация требовала сильной княжеской власти. Великому князю принадлежала верховная законодательная власть. В руках великого князя, являвшегося главой администрации, сосредоточивалась и исполнительная власть, им выполнялись также и судебные функции.

«Полюдье. Князь Игорь собирает дань с подвластных древлян под Искоростенем осенью 945 г.» – худ. К. Лебедев.1906 г.

Аппарат управления

Княжеская администрация состояла из чиновников, которых можно разбить на две группы. К первой группе принадлежали чиновники, которые относились к органам государственного управления. Вторая группа состояла из личных слуг князя, исполнявших дворцовые обязанности, но в то же время имевших поручения по управлению княжеством.

Во главе первой группы стояли посадники и тысяцкие. Историки отмечают, что «со времени Олега князья, для управления городами, назначают своих дружинников, которые являются под именем мужей при Олеге, посадников, начиная с Ярополка, и наместников с половины XII столетия.

Деятельность посадников и наместников опиралась на особый характер их службы, по которому они, считая себя обязывающими князя своего службою, смотрели на управляемый ими город или область как на законный, признаваемый и князем источник собственного дохода и благополучия. В вознаграждение за эти доходы они должны были представлять собою князя, то есть заботиться о его выгодах и интересах».

Посадник заменял в городе или в целой области князя. Только в том

городе, где жил князь, посадника не было. У посадников были свои отроки.

Тысяцкий был начальником земского ополчения, так что подчиненный ему округ назывался тысячей. Этим чиновникам подчинялись печатники, таможенники, мытники и пр.

Во второй группе важнейшие обязанности при княжеском дворе выполняли тиуны – слуги для самых разнообразных поручений по княжескому хозяйству; тиунам поручались и дела по управлению княжеством. С середины XII в. тиун огнищный, или главный ключник, часто назывался дворским, т. е. дворецким. С течением времени из княжих дворовых слуг вышло и еще несколько важных чиновников – ловчие, стольники, окольничие.

Вече собиралось в городах для решения важных государственных дел и с усилением княжеской власти во второй половине XIII в. прекратило свое существование. Обычно в чрезвычайных случаях вече собирал сам князь, его поверенный или те, кто выступал против князя.

Дружина князя играла наиболее значительную роль до начала XII в., когда почти все дружинники стали владельцами земли – вотчинниками. Старшая дружина состояла из бояр, мужей, огнищан, младшая – из гридей, отроков и детских, милостников, пасынков и парубков.

Дружина первоначально проживала обособленно на содержании предводителя – князя племенного княжества. В X в. отчетливо прослеживается деление дружины на две основные части – «бояр» и «гридей».

В XI–XII вв. усложняется структура государственного аппарата управления, формируемого из дружинников.

Русская Правда дает широкий перечень лиц княжеской администрации, выполнявшей государственные функции управления и сбора налогов – дани, торговых и судейских пошлин:

– княжий тиун (правитель-наместник князя в городе, занимавшийся делами текущего управления и творивший суд от имени князя);

– мытник (человек, собиравший торговые пошлины);

– вирник (человек, собиравший «виру» – деньги, выплачиваемые преступником в пользу князя за совершение преступления);

– емец (собирал «продажи» – плату в пользу князя, вносимую преступником за кражу), а также выполнял функции управления личным хозяйством князя;

– ключник;

– княжий тиун огнищный, или огнищанин (от слова «огнище» – дом, управитель личным хозяйством князя);

– княжий конюх, конюший, повар, сельский слуга и другие лица в хозяйстве князя.

Рядом с лицами, занятыми в управлении княжеским хозяйством, Русская Правда упоминает тех же лиц в хозяйстве боярском (например, боярский тиун). Социальная принадлежность всех этих людей могла быть разной: это и свободные люди на службе князя, и личнозависимые от него холопы, челядь, рабы, и отпущенные им на волю и посаженные на землю челядины.

Но в целом государственную власть делили между собой князья и самые

знатные бояре.

В Киевской Руси во главе княжеского управления стоял совет при князе, составлявшийся из его бояр. Совет этот не носил постоянного названия; отдельное совещание-заседание этого совета иногда именовалось думой.

Название «бояре» происходит от древнерусского слова «боляр» – боец, дружинник. Большинство историков разделяют бояр X–XI вв. на княжеских (княжих мужей) и земских (старцев градских, потомков родоплеменной знати). Они представляли высший слой общества и были обязаны служить в войске князя, оставаясь полными хозяевами на своей земле.

Хотя Боярская дума как совещательный орган не имела постоянного состава, юридически не была оформлена и созывалась по мере надобности, ее влияние на политику князя было весьма ощутимым. Она принимала участие в решении важнейших государственных вопросов: избрание князя, объявление войны и мира, заключение договоров, издание законов, рассмотрение ряда судебных и финансовых дел и др. Совет символизировал права и автономию вассалов и обладал правом вето.

Во главе княжеской службы стоял тысяцкий – предводитель земских полков и городского и сельского ополчения.

Главный дворский, или дворецкий, ведал двором и дворцом князя в стольном городе, всеми княжескими землями, контролировал владельцев этих земель, вел все княжеское хозяйство. Ему подчинялись княжеские слуги, дворяне и все дворские, ведавшие дворами и дворцами князя в других городах княжества.

* * *

Таким образом, основными признаками становления Древнерусского государства стали: особая система органов и учреждений, осуществлявших функции государственной власти; право, закрепляющее определенную систему норм, санкционированных государством; определенная территория, на которую распространялась юрисдикция данного государства.

В IX–XII вв. сложилось Древнерусское государство – Киевская Русь – государство исторически переходного типа, как основной институт политической системы классового общества, охраняющий его экономические и социальные структуры.

1.2 Развитие государственного управления на Руси в XIV–XV вв.

С XIV в. на Руси начинается процесс объединения земель в единое государство, что требовалось для освобождения от монголо-татар.

Наиболее развитым было управление домениальными (дворцовыми) княжескими землями и хозяйством. Во главе дворцовой администрации стоял дворецкий (дворский), в ведении которого находились дворцовые слуги (слуги под дворским), выполнявшие различные функции в системе дворцового управления, управлявшие путями – отдельными отраслями княжеского хозяйства (конюшие, стольники, чашничие, ловчие, сокольничие). Княжеской казной и архивом ведали казначеи и печатник.

С возрастанием объема письменной документации в суде, дипломатии и

т. д. при дворах князей начал складываться штат **дьяков и подьячих**, занимавшихся делопроизводством и составивших впоследствии основу приказной бюрократии. Характерной чертой управления в княжествах в XIII–XV вв. было соединение дворцового управления с государственным.

«Дьяк и подьячий». худ. – Лебедев К.В. 1900 г.

Вершину феодальной иерархии составляли великие князья, титул которых соединялся с понятием верховного сюзерена.

Вторую ступень составляли их вассалы – удельные князья, обладавшие правами суверенных государей в пределах своих княжеств.

Третью ступень занимали княжеские вассалы из числа крупнейших феодалов-землевладельцев княжества – бояре и служилые князья, потерявшие права удельных. Термин ***«боярин»,*** прилагавшийся ко всякому знатному богатому землевладельцу, постепенно стал получать значение высшего придворного чина, участника совещательного при князе совета (Боярской думы): бояре различались великие и введенные.

Многоступенчатая, со сложными внутренними взаимосвязями феодальная иерархия представляла собой в период феодальной раздробленности форму организации, обеспечивавшей феодалам защиту их интересов, вовлечение в феодальную зависимость и удержание в подчинении массы крестьянства и горожан.

* * *

Таким образом, ведущими тенденциями и событиями периода XII–XV вв. стали утверждение феодальной раздробленности вследствие распада Киевской Руси, установление жесткого монголо-татарского ига, длившегося почти 250 лет, начало объединения русских земель в единое государство во главе с Московским княжеством.

1.3 Система управления в едином Московском государстве в первой половине XVI в. Формирование государственной службы и служилой бюрократии в XVII в.

В период монголо-татарского ига государственность Руси была сохранена, хотя право на управление своим княжеством князья получали от ханов Золотой Орды.

В XIV–XV вв. на Руси начинаются процесс объединения русских земель в единое централизованное государство и борьба за освобождение от монголо-татар. Возглавило эту историческую миссию Московское княжество, ставшее экономическим, политическим и культурным центром, где сформировалась великорусская народность.

Объединение русских земель в одно целое еще не означало создания централизованного государства.

Объединение – простое соединение земель, уничтожение границ между княжествами.

Централизация – создание единого государственного аппарата, строгая система подчинения местных органов власти центральным.

Система государственных органов в период объединения еще только складывалась. Существовало два ведомства – казна и дворец центрального управления. Дворец ведал личными (дворцовыми) землями великого князя. Казна была не только хранилищем денег, но и государственным архивом и являлась как бы прототипом канцелярии.

Политическое управление было ориентировано на великого князя. Он являлся главнокомандующим войска, назначал наместников и волостелей в присоединенные земли. Территория государства делилась на **уезды** (соответствовали старым княжествам) и **волости**. Наместники и волостели получали управление территориями «в кормление», т. е. им полагалась часть судебных пошлин и налогов с населения. Отсюда происходили различные злоупотребления, поскольку наместники собирали не только налоги, но и средства в свою пользу. Боярство, съехавшееся в Москву со всей русской земли, образовало высший управленческий слой в государстве. Усиливалось местничество – иерархическая система занятия должностей в зависимости от знатности рода. Должности давались не по способностям, а по знатности.

Великие князья начали создавать себе новую опору в дворянстве. Источниками формирования **дворянства** были «слуги под дворским», свободные люди и даже холопы. Свободные люди и холопы, привлекаемые на военную службу, получали от великих князей землю на правах поместья (помещались на его землях, отсюда возникло слово «помещик»). В своем правлении государь все больше опирался на дворян, которые находились на службе при его дворе.

Дворецкий ведал двором и дворцом князя в столице, всеми княжескими землями, вел все княжеское хозяйство. Ему подчинялись княжеские слуги, дворяне и все другие дворецкие, ведавшие дворами и дворцами князя в других городах княжества.

Следующей по рангу была чисто придворная должность окольничего.

Окольничий сопровождал великого князя во всех походах и поездках. Позднее окольничие всегда ездили впереди княжеского «поезда», оборудовали стоянки и назначали дворы для княжеской свиты, ведали состоянием дорог и мостов.

Дворцовое хозяйство делилось на составные части – ***пути***, что дословно означало «прок, выгода, доход». Существовали Сокольничий путь, ведавший княжеской птичьей охотой; Конюший путь, занимавшийся конюхами, лошадьми и государственными лугами. Известны Ловчий, Чашничий и Стольничий пути, имевшие слободы по производству воска, сбору меда, ловле рыбы и пушного зверя. Кормления и пути жаловались боярам за службу в качестве вознаграждения. Часть государственных доходов шла в пользу должностных лиц.

Казначей ведал княжеской казной, куда кроме денег входило и все ценное дворцовое имущество (золотые сосуды, цепи, кресты, драгоценные камни, меха), и таможенными доходами. Боярину-казначею подчинялись все остальные казначеи и тиуны, ведавшие княжеским имуществом, хранившимся в других городах.

Чины стольников и стряпчих давались только избранному московскому дворянству. Для родового «городового» дворянства эта цепь чинов увеличивалась лишним звеном, чином ***жильца*** – низшего придворного звания.

Из лиц, служивших в высших думных чинах и придворных, или московских чинах (стольников, стряпчих, дворян московских и жильцов), составлялся ***государев полк*** – царская гвардия.

В целом иерархия московских чинов-званий представлялась в следующем виде:

– бояре, окольничие, думные дворяне;

– стольники, стряпчие, московские дворяне;

– жильцы, выборные дворяне из городов, дворовые дети боярские, или дворяне, городовые дети боярские.

В конце XV в. в службу Ивану III перешли князья из западнорусских областей, принадлежавших тогда Польше и Литве.

Западнорусские князья не становились подданными великого князя всея Руси, а получали специальное звание «служилых князей», сохранявших владетельные права на свои уделы и не имевших никакого московского чина. Однако через некоторое время после присоединения их уделов к Москве князья получали чины бояр.

Русский историк С. Ф. Платонов писал: «Иван III Васильевич, одаренный большим умом и сильной волей, блестяще повел свои дела и, можно сказать, закончил собирание русских земель под властью Москвы, образовав из своих владений единое Великорусское государство. Сначала его политика была удельной, а затем эта политика стала национальной. Вместе с объединением северной Руси совершалось превращение московского удельного князя в государя-самодержца всей Руси».

Централизация Московского государства обусловила создание централизованного государственного аппарата управления и новой структуры власти.

Однако власть монарха в России в этот период оставалась ограниченной. Значительную роль в системе государственных органов играла ***Боярская дума***. Историки относят оформление Думы к XV в. По сравнению с прежним княжеским советом Дума отличалась большей юридической и организационной оформленностью. Теперь она была постоянно действующим органом, ее состав был относительно стабильным. В Думу входило от 5 до 12 бояр и около 12 окольничих. Это был совещательный орган. При такой малочисленности состава советниками государя были только те аристократы, на которых он мог полагаться.

Великий князь не обязан был считаться с мнением Думы, но фактически любое его решение должно было получить одобрение боярства, иначе в жизнь оно не проводилось. Поэтому боярство осуществляло через Думу политику, угодную ему.

В XV в. началось перерастание дворцово-вотчинной системы в ***приказную систему управления***, что также способствовало централизации Российского государства.

Атрибуты государственности. Создание нового государства шло параллельно созданию новой государственной идеологии. Иван III добавил к своему титулу «великий князь» сначала слово «Государь» (что по понятиям того времени означало «хозяин», «господин»), а затем «всея Руси» (претендуя, таким образом, на все русские земли, какому бы князю они ни принадлежали). Титулование московского князя стало предметом жарких дипломатических споров. Великий князь литовский, например, упорно отказывался признать новый титул, прекрасно понимая скрытую в нем политическую программу.

* * *

Административно-территориальное деление. Только за вторую половину XVI в. территория Российского государства увеличилась вдвое. Были завоеваны Казанское, Астраханское и Сибирское ханства; в состав России вошла Башкирия. В начале XVI в. в состав Российского государства были включены Чернигово-Северские земли. Постепенно осваивалось так называемое ***Дикое поле*** – земли на южной окраине страны.

Расширился национальный состав государства. В его рамках была объединена русская народность.

Основной единицей административно-территориального деления в России оставался уезд, включавший крупные земельные части: пригороды и земли. Земли подразделялись на волости, станы, трети и четверти. Основной хозяйственной единицей оставалась волость.

1.4 Правление Ивана IV Грозного

После объединения русских земель вокруг Москвы начался процесс создания новой системы управления. Период собирания Руси не сопровождался уничтожением административных особенностей бывших уделов. Завершение этого процесса поставило на очередь административную реформу. В основание реформы центральных учреждений легли два принципа:

– разграничение частного государева хозяйства и государственного управления, выразившееся первоначально в разделении государства на опричнину и земщину;

– замена личных административных поручений системой устойчивых учреждений.

В руках государя (царя) была сосредоточена вся полнота верховной государственной власти: законодательной, исполнительной и судебной. Все правительственные действия органов власти совершались от имени царя и по царскому указу. При этом официальные идеологи власти подчеркивали превосходство русского самодержавия над другими подобными ему формами правления.

С X и до XVIII века Боярская дума стояла во главе древнерусской администрации, была маховым колесом, приводившим в движение весь правительственный механизм, она же большею частью и создавала этот механизм, законодательствовала, регулировала все отношения, давала ответы на вопросы, обращенные к правительству. В период наиболее напряженной своей деятельности, с половины XV и до конца XVII века, это учреждение было творцом сложного и во многих отношениях величественного государственного порядка, установившегося на огромном пространстве Московской Руси, того порядка, который только и сделал возможным смелые внешние и внутренние предприятия Петра, дал необходимые для того средства, людей и самые идеи.

Под Думой как высшим правительственным местом стояли **приказы**, ведавшие отдельные отрасли государственного управления.

По известиям XVI века дела по этому управлению распределялись между 4 главными приказами, или четями. Эти приказы были: Посольский, Разрядный, Поместный и Казанский… Вообще трудно составить себе не только по иностранным, но и по отечественным известиям ясное понятие об устройстве и ходе управления посредством приказов именно потому, что ведомства не были точно разграничены и определены по известным началам; чем далее, тем более будут эти приказы размножаться и обособляться вследствие усложнения правительственного дела, и вместе с тем вследствие того же более и более будет оказываться несостоятельность служилых людей в деле управления, более и более будет чувствоваться нужда в людях иного рода, которые умели бы владеть не мечом, а пером, и с начала XVI века одновременно с известиями о приказах встречаем известия об усилении значения дьяков.

Они имели важное значение в Думе государя, они заправляли ходом дел в приказах, они же отправлялись вместе с наместниками по областям и заведовали там всеми государственными делами, были представителями государственного начала в областях, потому что наместники, служилые люди, оказались теперь непригодны и непривычны к правительственному делу при его новом значении, при новых, чисто государственных потребностях, и этим наместникам предоставили ведать только свои частные интересы кормления.

Для управления областями назначались царем известные лица, по

одному или по два в каждую область, которые должны были во всех делах обращаться к управляющему той чети, в которой числилась известная область. Наместник отправлялся в назначенную ему область с одним или двумя дьяками, которые заведовали всеми приказными делами по управлении областью. Областные правители и дьяки назначались по царскому указу и через год обыкновенно сменялись».

Непосредственно управление страной с конца XV в. осуществляли дьяки (с греч. – служитель церкви). С середины XVI в. «избы-канцелярии» были преобразованы в постоянно действующие государственные учреждения – приказы. Самым старым приказом, впервые упоминаемым в 1512 г., был Казенный приказ, возглавляемый казначеем (печатником) – хранителем «большой государственной печати». Казенный приказ ведал дипломатическими отношениями государства, поместными, ямскими и холопьими делами. В начале XVI в. у казначея появились помощники – поместный, ямской и посольский дьяки.

В Боярской думе была создана Посольская изба. Позднее, с увеличением объема работ, были образованы Поместный, Ямской и Холопий приказы. В 1533 г. начал работать Приказ большого прихода, ведавший сбором налогов и таможенных пошлин. В 1549 г. Посольская изба была преобразована в Посольский приказ.

Территория государства разрасталась, возникали новые потребности, и царь распределял по приказам новые дела так, как ему казалось удобным в данный момент: приказы разъединяли и соединяли, создавали для новых задач новые приказы или поручали их выполнение какому-нибудь старому приказу.

Так как приказы появлялись постепенно, по мере надобности, с усложнением административных задач, распределение правительственных дел между ними было чрезвычайно запутанным. Одни приказы занимались государственными делами на всей территории, другие – только в отдельных областях, третьи – управляли отдельными отраслями дворцового хозяйства, четвертые – небольшими отдельными предприятиями.

По подсчетам В. О. Ключевского, было до 15 приказов по военному управлению, не менее 10 – по государственному хозяйству, до 13 – по дворцовому ведомству и 12 приказов «в сфере внутреннего благоустройства и благочиния».

Важнейшими приказами общегосударственного значения были следующие: Посольский приказ, ведавший внешними сношениями; Поместный приказ, занимавшийся служилым землевладением; Разрядный приказ, ведавший военным делом и назначением командного состава; Разбойный приказ, расследовавший важнейшие уголовные дела по всему государству. Действовали несколько судных приказов, а также – Приказы большой казны и Приказ большого прихода. Важнейшими территориальными приказами считались Малороссийский, Сибирский и дворцы – Казанский, Новгородский, Тверской.

Практическая деятельность по управлению территориями распределяется между четями – областными приказами, причем территория

каждой чети слагалась из совокупности отдельных населенных пунктов, разбросанных по разным областям государства. Ведомство четей было по преимуществу финансовым учреждением.

Начальниками (судьями) главнейших приказов были обычно бояре и думные люди. С ними в приказах сидели дьяки (секретари) и подьячие (писцы). Второстепенными приказами управляли дворяне с дьяками или одни дьяки.

Главными деятелями приказного управления являлись, конечно, дьяки, так как аристократические начальники приказов едва ли могли разбираться в том огромном количестве дел, которыми были завалены все приказы.

Со всех концов Московского государства в приказы стекались отписки городовых приказных людей. Их привозили или нарочные гонцы, если дело было важное, или случайные попутчики. Подьячие, принимая отписки и другие документы, клали их на стол перед судьей и дьяками. Дьяк читал отписку с судьей, поговорив с ним, делал на ней резолюцию (помету) и раздавал отписки подьячим по **столам**.

Деление приказов на столы и количество столов в разных приказах было различно. Одни отписки следовало принять к сведению – на них дьяк помечал: «чтена, в столп», т. е. подклеить в столбец к другим документам; или: «деньги принять, а отписка в столп» и т. п. На другие отписки следовало отвечать, давая городовым приказным указания и предписания. На таких отписках дьяк помечал, иногда подробно, но всегда сжато, свою резолюцию. Старший подьячий, получив помеченную отписку, передавал ее одному из младших и давал указания, как составить отпуск. Младший подьячий справлялся в старых отпусках, т. е. в прежних делах, и по известному шаблону составлял грамоту, включая в нее помету дьяка.

Под наблюдением старшего подьячего и «за его справой» младшие подьячие изготовляли доклад, который или заслушивался в приказе, или докладывался государю.

«В Приказе московских времен». худ. – Иванов С. В. 1907.

Приказ помещался обыкновенно в просторной избе из 2–3 срубов. Изба отапливалась глиняными печами, а двери и слюдяные окна для тепла были обиты сукном и войлоком. Простые сосновые столы и скамейки составляли всю обстановку приказа. Дела хранились в лубяных и осиновых коробьях. Горница, где сидели судьи и дьяки, была обставлена лучше. Просители ждали своей очереди в сенях или на крыльце.

В XVI–XVII вв. не было постоянных контролирующих учреждений. Контроль за деятельностью приказов осуществлялся с помощью доносов, жалоб пострадавших и обиженных. Внутренний контроль в приказах не был предусмотрен определенными правилами и всецело зависел от служебного усердия судей и дьяков.

Во главе важнейших приказов находились бояре и окольничие. Всем делопроизводством ведали дьяки.

Создание приказов представляло собой только начальный этап централизации государственного аппарата. Порой отсутствовало четкое разграничение функций между отдельными учреждениями. Для многих приказов было характерно совмещение судебных, административных и финансовых функций, а также соединение функционального управления с территориальным. Но в целом разветвленная приказная система с ее бюрократическим аппаратом явилась сильным орудием укрепления централизованного государства.

Земский собор. В XVI в. в России возник принципиально новый орган государственного управления – Земский собор.

В состав Земского собора входили: царь, Боярская дума, Освященный собор в полном составе, представители дворянства, верхов посадских людей (торговые люди, крупное купечество), а иногда – государственных крестьян. Земский собор как представительный орган был двухпалатным. В верхнюю палату входили царь, Боярская дума и Освященный собор, которые не избирались, а участвовали в ней в соответствии с занимаемым положением.

Кроме названия «Земский собор», это представительное учреждение имело и другие наименования: «Совет всея земли», «Собор», «Общий совет», «Великая земская дума».

Первый Земский собор был созван в России в 1549 г. и вошел в историю как Собор примирения. Причина его созыва – восстание 1547 г. в Москве и необходимость примирения противоречий между боярством и дворянством.

На основе документов историки насчитывают в XVI–XVII вв. около 50 земских соборов. Все они условно делятся на четыре группы: созванные царем по его инициативе; созванные царем по требованию сословий; созванные сословиями по их инициативе; соборы, на которых избирались цари.

Преобладала первая группа соборов. Собор 1549 г. относится ко второй группе, так как он был созван по требованию сословий. Собор 1598 г. избрал на царство Бориса Годунова, 1613 г. – Михаила Романова.

Наиболее сложную и представительную структуру в XVI в. имели Стоглавый собор 1551 г. и Собор 1566 г.

В 1551 г. по инициативе царя и митрополита был созван церковный собор, получивший название **Стоглавого**, так как его решения были сформулированы в 100 главах. Собор регламентировал церковное искусство, правила жизни духовенства, составил и утвердил список общерусских святых. Самым спорным вопросом оказался вопрос о церковном землевладении. По всей территории страны унифицировалась обрядность. Собор одобрил принятие Судебника 1550 г. и реформы Ивана IV.

Собор 1566 г. был наиболее представительным с социальной точки зрения. На нем сформировалось пять курий, объединявших разные слои населения (духовенство, боярство, приказных людей, дворянство и купечество). На этом соборе решался вопрос о войне с Литвой и Польшей.

Суммируя компетенцию земских соборов, можно констатировать, что на земских соборах рассматривались вопросы:

– избрания на царство;
– войны и мира;
– принятия новых нормативных актов;
– налогообложения.

* * *

Идейные движения рассматриваемого периода оставили заметный след в истории страны, послужили базой для развития русской политической мысли периода становления и укрепления абсолютизма.

Вопросы самоконтроля:

1. Назовите этапы становления государственности в Древней Руси.
2. Назовите особенности политического строя и управления в Новгородской земле.
3. Какие функции выполнял великий киевский князь в X—XII вв.?
4. Чем характеризуется Приказная система государственного управления в России?
5. В чем особенности государственного управления в Великом Московском княжестве?
6. Какие факторы обусловили особенности государственного управления в Русском (Московском) государстве?
7. Как менялась роль Боярской Думы в Московском государстве?
8. Укажите состав и вопросы, которые утверждались на Земских Соборах.
9. Охарактеризуйте территориально-административное деление Московского государства.
10. Расставьте в приоритетном порядке органы различных уровней государственного аппарата Московского государства: Стол, Дума, Приказ.

Тема 2. Государственные преобразования Петра I. Система государственного управления середины XVIII в.

2.1 Государственные преобразования Петра I. Бюрократический аппарат.

Перемены в государственном строе в первой четверти XVIII в. были подготовлены всем предшествующим развитием страны: ростом производительных сил в области сельского хозяйства и ремесла, становлением единого всероссийского рынка и зарождением мануфактурного производства.

Тем не менее, в силу неблагоприятных внешнеполитических условий (постоянная борьба с внешними врагами, отсутствие выхода к открытым морям) в XVII в. стала особенно сказываться отсталость Русского государства в сравнении с наиболее развитыми государствами Западной Европы, вступившими на путь капиталистического развития (Англия, Голландия, частично Франция).

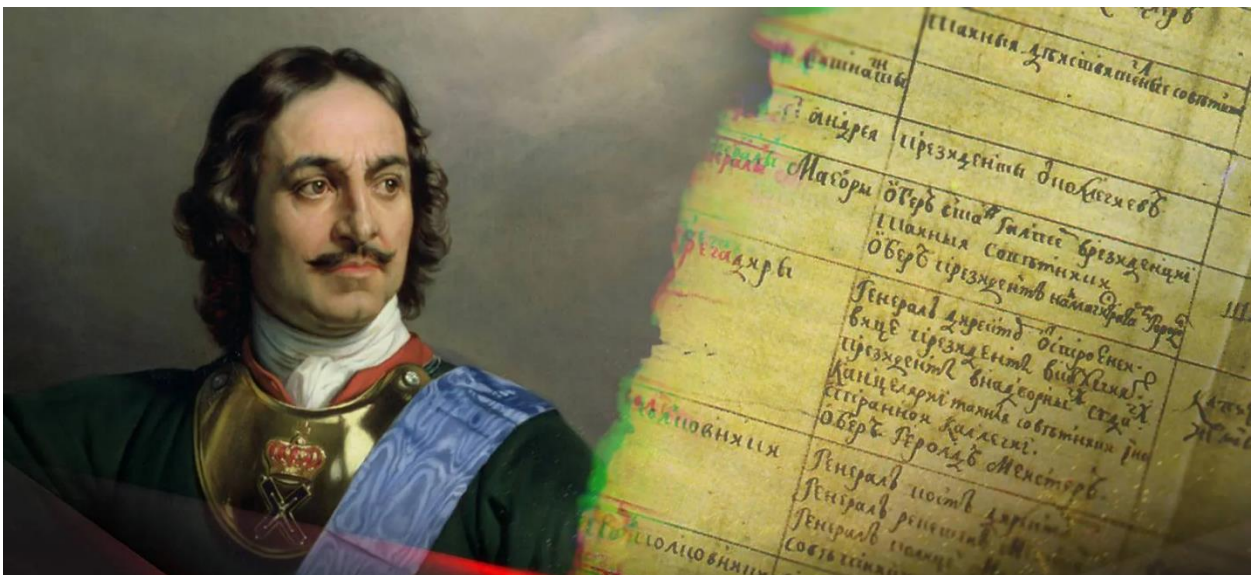
Монархия с Боярской думой, рыхлым аппаратом приказов и воевод не могла разрешить сложные внутри - и внешнеполитические задачи. Необходимо было укреплять государственный строй путем преобразования высшего, центрального и местного аппарата и армии, превращения главы государства - самодержавного царя - в носителя абсолютной (неограниченной) власти.

Власть монарха была закреплена в законах первой четверти XVIII в. "Его величество, - отмечалось в "толковании" к статье 20 Воинского устава 1716 г., - есть самовластительный монарх, который никому на свете в своих делах ответу дать не должен; но силу и власть имеет, свои государства и земли, яко христианейший государь по своей воле и благомнению управляет".

Расширение и бюрократизация государственного аппарата требовали новых кадров командного состава регулярной армии и чиновничества гражданского аппарата. Законодательство Петра I ввело обязательную военную или гражданскую службу для дворян.

На службу государства были привлечены церковь и многочисленное духовенство.

Приток новых бюрократических сил вызвал создание бюрократической иерархии служилых чинов, установленной "Табелью о рангах" 24 января 1722 г. В замещении постов в армии, на флоте и в государственном аппарате "Табель" учитывала не только знатность, но и личные заслуги, способности, опыт.



Табель о рангах *(петровская* ***Табель о рангах)*** *- документ, регулирующий порядок несения* ***государственной*** *и военной службы в Российской империи.* ***Табель о рангах Петра 1****-го была утверждена 24 января 1722 г. самим Императором и просуществовал до ноября 1917 г., а на некоторых территориях и вплоть до 1922 г. За время своего существования документ постоянно пополнялся и корректировался в соответствии с реалиями времени.*

В результате реформ в области управления сложилась система бюрократических государственных учреждений: Сенат, Синод, Кабинет и коллегии - в центре, губернаторы, воевода, комиссары и другие органы - на местах. Основные кадры чиновников в этом аппарате занимали помещики-дворяне.

Петр Великий, получивший 22 октября 1721 г. титул Императора, был выдающимся и энергичным государственным деятелем. По далеко не полным подсчетам, в его правление издано 3314 указов, регламентов и уставов; в составлении и редактировании многих из них Петр 1 принимал личное участие. С его участием составлен обширнейший "Генеральный регламент" - закон, определивший деятельность коллегий, указ о должности генерал-прокурора 1722 г.; им лично был написал Морской устав 1720 г. Во многих указах Петр 1 подчеркивал свою неограниченную власть, оправдывая ее.

2.2 Высшие государственные учреждения.

Боярская дума к концу XVII в потеряла свое былое значение. В 1690-е годы Дума еще собиралась, но основные вопросы внутренней и внешней политики Царь разрешал самостоятельно, закрепляя их в "именных" указах.

Состав Думы за последнее десятилетие века сократился более чем вдвое. Обычно на ее заседаниях в 1700–1701 гг. присутствовало 30-40 членов.

В 1699 г. при Боярской думе была учреждена Ближняя канцелярия по финансовому контролю за приходом и расходом денежных средств всех приказов. Вскоре компетенция этой канцелярии возросла.

Она стала местом заседаний членов Боярской думы. С 1704 г здесь стали собираться начальники приказов. С 1708 г. эти постоянные заседания именуются - Консилией (или Конзилией) министров (так назывались иногда начальники приказов), где обсуждались различные вопросы управления государством. В отсутствие царя Консилия министров управляла государством. Боярская дума перестала собираться.

С учреждением Сената Консилия министров прекратила свое существование. Ограниченная функцией финансового контроля Ближняя

канцелярия просуществовала до учреждения Ревизион коллегии.

Частые отъезды Петра I побудили его создать высший государственный орган с более широкими полномочиями, чем Ближняя канцелярия и Консилия министров. 22 февраля 1711 г., накануне отправления в Прутский поход, был утвержден указ об учреждении **Правительственного Сената,** который, вначале предполагался Царем как временный орган ("для отлучек наших"), но вскоре превратился в постоянно действующее высшее правительственное учреждение.

Сенат представлял собой коллегиальный орган, члены которого назначались царем. Из девяти членов Сената только трое были представителями старинной титулованной знати (кн. Долгорукий, кн. Г.И. Волконский, кн. П.А. Голицын), остальные принадлежали к малознатным родам, возвысившимся лишь в CVII в. (Т.Н. Стрешнев, И.А. Мусин-Пушкин), к признанным дельцам (Г.А. Племянников) или дворянам (М.В. Самарин, З.Г. Апухтин, Н.П. Мельницкий). Лишь трое из сенаторов (Мусин-Пушкин, Стрешнев и Племянников) в прошлом были членами Боярской думы. При Сенате была учреждена канцелярия во главе с обер-секретарем. Дополнительные указы 2 и 5 марта 1711 г. определили функции и порядок деятельности Сената, который должен был заботиться о соблюдении правосудия, о государственных доходах и расходах, о явке дворян на службу и т.д. в первые годы существования функции Сената были разнообразны, а компетенция необыкновенно широка. Однако уже в этот период царь не разделял своей власти с Сенатом. Сенат был законосовещательным учреждением, за исключением немногих чрезвычайных случаев, когда в отсутствие царя он играл роль законодательного органа.

Сенат был органом надзора за правительственным аппаратом и должностными лицами. Этот надзор осуществляли первоначально созданные в марте 1711 г. **фискалы**, в задачу которых входило тайно подслушивать, проведывать и доносить обо всех преступлениях, наносящих государству вред, о нарушениях законов, взяточничестве и казнокрадстве.

За несправедливые доносы фискал не наказывался, а за правильные - получал вознаграждения, равные половине судебного штрафа с уличенного им должностного лица. Фискалами руководил входящий в состав Сената обер-фискал, который поддерживал связь с ними через фискальный стол канцелярии Сената. Доносы рассматривала и ежемесячно докладывала Сенату Расправная палата - особое судебное присутствие из четырех судей и двух сенаторов (существовала в 1712–1719 гг.)

В отличие от Боярской думы Сенат уже в первые годы стал бюрократическим учреждением с назначаемыми чиновниками, делопроизводителями и подведомственными учреждениями.

С созданием **коллегий** их президенты с 1718 г. вошли в состав Сената. Однако в указе от 12 января 1722 г. Петр 1 вынужден был признать присутствие президентов в Сенате нежелательным и неправильным, так как оно затрудняло надзор за коллегиями и отвлекало президентов от непосредственных дел. В составе Сената после этого указа остались

президенты лишь четырех коллегий: Иностранной, Военной, Адмиралтейской и временно Берг-коллегии.

Окончив войну со Швецией, Петр мог уделить больше внимания вопросам управления. Вскоре после принятия им титула Императора Сенату было запрещено издавать от своего имени общегосударственные законы. В 1722 г. во главе Сената был поставлен генерал-прокурор. Ближайшим помощником генерал-губернатора был обер-прокурор. В коллегии и надворные суды были назначены прокуроры.

Созданный в конце правления Петра I сложный бюрократический государственный аппарат требовал элементарного надзора, органом которого и стал Сенат. Главную роль в осуществлении этого надзора играл генерал-прокурор, который, действуя через подчиненных ему прокуроров и фискалов, выступал как "око царево и стряпчий о делах государственных".

За первые 14 лет существования Сенат из высшего органа управления государством превратился в высший орган надзора за управлением в государстве.

Крупнейшим феодалом-землевладельцем Русского государства оставалась Церковь, которая к концу XVII в. все еще сохраняла некоторую политическую самостоятельность, что было несовместимо с неограниченной властью монарха.

Когда в 1700 г умер Патриарх Андриан, Петр I решил "обождати" с избранием нового Патриарха. Временно во главе духовенства был назначен рязанский митрополит Стефан Яворский.

Высокообразованный деятель церкви, поклонник преобразований Петра I, псковский епископ Феофан Прокопович по заданию и с помощью Царя составил "Духовный регламент" и научный трактат "Правда воли монаршей", в которых давал теоретическое обоснование абсолютизма. 25 января 1721 г. Петр I утвердил "Духовный регламент", по которому учреждалась Духовная коллегия, преобразованная вскоре (14 февраля) в **Святейший правительствующий Синод**. 11 мая 1722 г для надзора за деятельностью Синода Петр I назначил обер-прокурора.

2.3 Центральные государственные учреждения.

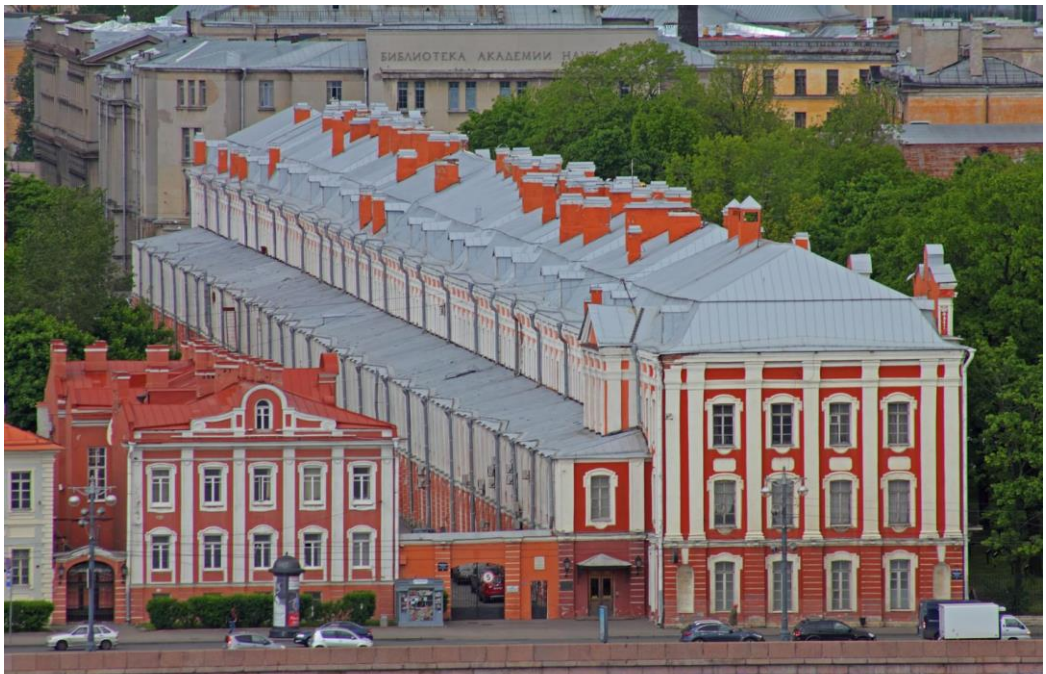
В 1699–1701 гг. была проведена реформа центрального управления, заключавшаяся в объединении ряда приказов, которые или полностью сливались, или соединялись под начальством одного лица с сохранением аппарата каждого приказа в отдельности. В связи с новыми потребностями страны (особенно с началом Северной войны) возникло несколько новых приказов. К осени 1699 г. насчитывалось 44 приказа, но значительная их часть действовала объединено, составляя 25 самостоятельных учреждений.

Приказы в начале XVIII в. представляли собой пеструю и нестройную систему учреждений с нечеткими функциями и параллелизмом в деятельности, несовершенным делопроизводством, волокитой и грубым произволом должностных лиц. Отдельные отрасли управления (заведование городским сословием, финансами, мануфактурами, горным делом, торговлей

и т. д.) были разделены между несколькими приказами, все это тормозило осуществление задач государства в новых исторических условиях, толкало на поиски иных организационных форм центрального государственного аппарата.

Реформа 1718–1720 гг. упразднила большинство приказов и ввела **коллегии.** Всего было создано 12 коллегий. Важнейшими, "государственными" считались три первых: Иностранных (чужестранных) дел, Военная (Воинская), Адмиралтейская; Камер-, Штатс-контор-, Ревизии заведовали финансовой системой государства; Берг-, Мануфактур-, Коммерц-коллегии ведали промышленностью и торговлей; Юстиц-коллегия занималась судебной системой, Вотчинная - делами господствующего дворянского сословия и Главный магистрат - управлением городами и делами зарождавшейся буржуазии.

«Здание Двенадцати коллегий Архитектор д Трезини» худ. – Евгений Евгеньевич Лансере • Живопись, 1903.



Здание Двенадцати коллегий – исторический корпус СПбГУ. Современность.

Первоначально каждая коллегия руководствовалась своим регламентом, но 28 февраля 1720 г был издан обширный (из 56 глав) "Генеральный регламент", определивший единообразие организационного устройства, порядок деятельности и делопроизводства. На протяжении XVIII в. этим законом руководствовались все правительственные учреждения России.

Коллегии отличались от приказов коллегиальным (совместным) обсуждением и решением дел, единообразием организационного устройства, делопроизводства и более четкой компетенцией.

Коллегии являлись центральными учреждениями, подчиненными царю и Сенату; коллегиям по разным отраслям управления подчинялся местный аппарат.

Каждая коллегия состояла из присутствия (общего собрания членов) и канцелярии. Присутствие имело 10–11 членов и состояло из президента, вице-президента, четырех-пяти советчиков и четырех асессоров. Президент коллегии назначался Царем. Вице-президент и члены назначались Сенатом и утверждались Царем.

В случае нерадения членов президент должен был "вежливыми словами" напоминать им об их обязанностях, а при их непослушании сообщать Сенату; он же мог возбуждать перед Сенатом вопрос о замене того члена коллегии, который "мало разумен" В 1722 г. для надзора за деятельностью коллегий в каждую из них был назначен прокурор, подчиненный генерал-прокурору Сената. При коллегиях существовали и фискалы.

"Генеральный регламент" устанавливал точное расписание заседаний коллегий; по понедельникам, вторникам, средам и пятницам; в четверг президенты заседали в Сенате. Основной формой деятельности коллегии являлись заседания ее общего присутствия. Дела разрешались "по множайшему числу голосов" (т е. по большинству), при равенстве голосов перевес давало мнение, за которое высказывался президент. С 1722 г каждая коллегия имела свою контору в Москве.

2.4 Местные государственные учреждения.

В условиях новых исторических старая система местных учреждений и должностных лиц с отсутствием единообразия в территориальном делении и органах управления, ведомственной пестротой, неопределенностью функций перестала удовлетворять. Аппарат воевод и губных старост не мог быстро и решительно бороться с различными проявлениями народного недовольства,

взыскивать налоги, осуществлять наборы в армию, проводить предписанные из центра преобразования.

В 1699 г. из-под власти воевод было выделено посадское население. Купечество, ремесленники и мелкие торговцы городов получили право выбирать из своей среды бурмистров, объединившихся в бурмистерские (земские) избы.

Указом 18 декабря 1708 г "для всенародной пользы", были созданы 8 губерний: Московская, Ингерманландская (с 1710 г. Петербургская), Смоленская, Киевская, Азовская, Казанская, Архангелогородская и Сибирская. В 1713 г. создается Рижская губерния, с упразднением Смоленской, а в 1714 г. - Нижегородская и Астраханская.

Это были обширнейшие административно-территориальные единицы, не равные по территории и населению. В Московской губернии насчитывалось 39 городов, в Азовской - 77, в Смоленской -17 и т. д. Огромная Сибирская губерния (с центром в Тобольске) включала Пермь и Вятку. Во главе Петербургской и Азовской губерний стояли генерал-губернаторы А. Д. Меншиков и Ф. М. Апраксин. Остальными губерниями управляли губернаторы, назначенные из наиболее видных государственных деятелей.

Губернаторы получили чрезвычайные полномочия: каждый из них не только имел административные, полицейские, финансовые и судебные функции, но и являлся командующим всех войск, расположенных в подведомственной ему губернии. Губернатор управлял губернией с помощью губернской канцелярии, где находились дьяки и подьячие (последние вскоре стали называться секретарями). Ближайшими помощниками губернатора являлись вице-губернатор и ландрихтер. Ландрихтер должен был под руководством губернатора заведовать судебными делами, но на практике ему нередко поручались финансовые, межевые и розыскные дела Другими чиновниками губернии были глава военного управления - обер-комендант, а также заведующие в губернии денежными и провиантскими сборами - обер-комиссар и обер-провиантмейстер.

Каждая губерния включала сложившиеся в XVII в. уезды, во главе которых вместо воевод с 1710 г- стояли коменданты. Губернаторы, коменданты и другие чиновники исправляли свою должность без срока; между этими чиновниками существовало более четкое разделение дел и бюрократическая соподчиненность.

Желая поставить деятельность губернаторов под контроль местного дворянства, правительство указом 1713 г. учредило при каждом губернаторе 8–12 ландратов (советников), избираемых дворянами. Ландратские коллегии при губернаторах практически создать не удалось. Назначенные Сенатом ландраты превратились в чиновников, исполнявших отдельные поручения губернаторов.

Несмотря на создание местных органов отдельных коллегий и провозглашенное отделение суда от администрации, губернаторы и воеводы активно вмешивались в деятельность местных органов ведомств и судов. В 1722г. провинциальные суды были упразднены, а их дела снова поступили в

ведение воевод, а также асессоров из отставных офицеров. Надворные суды были упразднены в 1727 г.

Усложнение задач административных органов и учреждений в новой и старой столицах государства - в Петербурге и Москве - вызвало создание самостоятельных органов полиции: в 1718 г. - генерал-полицеймейстера в Петербурге, а в 1722 г. - обер-полицеймейстера. в Москве. При них были соответствующие канцелярии полицмейстерских дел. На полицейские органы столиц возлагалась охрана порядка, спокойствия и безопасности, ловля беглых, продовольственные мероприятия, вопросы городского благоустройства и т. п В своей деятельности эти органы опирались на старост улиц и десятских. В остальных городах и провинциях полиция еще не отделилась от администрации и полицейские задачи осуществлялись местными администраторами (губернаторами, воеводами, комиссарами и т.п.) и соответствующими им учреждениями.

В 1723–1724 гг. была завершена реформа городского сословного управления. Регламент Главного магистрата подразделял горожан на "регулярных" и нерегулярных ("подлых"). "Регулярные" подразделялись на гильдии и цехи. Первоначально гильдии были построены по профессиональному признаку. В первую гильдию наряду с богатыми купцами входили городские доктора и аптекари, живописцы, шкиперы купеческих кораблей и представители некоторых других профессий (в том числе и не существующие в России банкиры), а во вторую - мелкие торговцы и ремесленники. Вскоре гильдии превратились в купеческие корпоративные объединения по их имущественному состоянию.

Для всех ремесленников обязательной была запись в цехи. Гильдии и цехи имели своих старшин, которые заведовали как сословными делами, та и выполнением некоторых функций государственного управления в облает полиции и финансовых сборов (учет тяглового населения, взимание подуи ной подати, проведение рекрутских наборов и т.д.).

В 1723–1724 гг. были созданы городовые магистраты, заменившие бурмистерские избы. Магистраты представляли собой коллегиальные учреждения, состоявшие из президента, 2–4 бурмистров и 2-8 ратманов (в зависимости от значения и величины города). Эти должностные лица выбирались не из всего посадского населения, а лишь из "граждан первостатейных, добрых, пожиточных и умных" В ведении магистратов находилось все управление городом: уголовный и гражданский суд, полицейские, финансовые и хозяйственные дела. Важнейшие судебные решения магистратов передавались на утверждение надворных судов. Магистратам подчинялись гильдии и цехи. В небольших городах учреждались ратуши с более простым устройством и узкой компетенцией.

В первой четверти XVIII в. самодержавная монархия с Боярской Думой и боярской бюрократией превратилась в абсолютную монархию во главе с императором. Приказы и воеводы были заменены возглавляемой Сенатом системой бюрократических учреждений - коллегий, а на местах губернаторами и другими должностными лицами. Русское государство стало

Российской Империей.

Преобразования государственного управления, осуществленные Петром I, имели прогрессивное значение для России. Созданные им институты государственной власти просуществовали более двух веков.

Сенат, например, действовал с 1711 по декабрь 1917 г., т. е. 206 лет,

Синодальное устройство Православной церкви оставалось неизменным с 1721 до 1918 г., т. е. немногим менее 200 лет; система подушной подати была отменена лишь в 1887 г., т.е. 163 года спустя после ее введения в 1724 г.

Столь же долгая судьба была уготована и многим другим реформам Петра Великого: созданные им институты государственной власти оказали заметное влияние на все стороны общественной жизни и обеспечение безопасности Российского государства.

Вопросы для самоконтроля:

1. В чем состояли предпосылки преобразований Петра I в области государственного управления?
2. Назовите главную опору петровского абсолютизма.
3. Какие высшие государственные учреждения создал Петр I?
4. Раскройте сущность преобразований местного управления и самоуправления.
5. Какую структуру управления создал Петр I, учредив коллегии?
6. Прообразом каких органов государственного и муниципального управления современной России стали созданные Петром Великим коллегии, магистраты, Сенат, бурмистерские избы, Консилия?
7. Дайте современную аналогию государственным должностям петровской эпохи: обер-комендант; ландрихтер; фискал.

Часть 3. Русское государственное управление в период с середины XVIII в. до конца XIX в. Первые министерства.

3.1 Система государственного управления середины XVIII в. Государственный совет

В 1810 г. был создан Государственный совет, а с 1811 г. начал действовать важный законодательный акт, определяющий основные принципы организационного устройства министерств и порядок их деятельности – «Общее учреждение министерств». Принятие этого документа завершило министерскую реформу, начало которой относится к 1802 г.

«Заседание Государственного Совета. Россия, первая половина XIX в.» худ. – Корзухин А.И. 1880 г.

Председателем Государственного совета был Император. Общее количество членов Совета составляло от 40 до 80. В их число входили все министры и некоторые другие высшие чиновники, часть членов Совета назначалась императором по своему усмотрению.

На Государственный совет была возложена функция разработки законопроектов, утверждаемых Императором. Главная задача Государственного совета была определена как приведение всей правовой системы страны к единообразию.

Государственный совет включал пять департаментов – дел военных, дел гражданских и духовных, законов государственной экономии. В 1831 г. к ним был добавлен еще один – департамент царства Польского. Деятельность Государственного совета была организована в форме общих собраний и заседаний по департаментам. Все текущее делопроизводство было сосредоточено в канцелярии Государственного совета, которой руководил государственный секретарь.

«Торжественное заседание Государственного совета 7 мая 1901 года в честь столетнего юбилея со дня его учреждения». худ. – Репин И. Е. 1903г.

Созданный Александром I Государственный Совет просуществовал в России до 1917 года, был упразднен большевиками и восстановлен как конституционный орган в современной России 08.12.2020 года.

Сенат

Высшим судебным органом Российской Империи был Сенат, однако эти его функции четко обозначились не сразу. В 1802 г. Александром I была предпринята попытка придать Сенату важные управленческие функции. Сенат был объявлен верховным учреждением Империи и в соответствии с этим должен был контролировать деятельность коллегий и губернаторов, проводить ревизии деятельности местных органов власти, для чего собирал и обобщал необходимые материалы, которые затем передавал в случае необходимости компетентным органам.

Работа Сената характеризовалась медлительностью в принятии решений и огромным наплывом дел. В канцеляриях департаментов Сената процветали взяточничество и волокита, чиновники Сената нередко покрывали нарушения законов. Сенат постепенно превращался в своеобразную организацию для престарелых высших чиновников, и деятельность его в целом была малоэффективной. Все попытки реформировать Сенат, предпринимаемые, в частности, Сперанским, ни к чему не привели.

В отличие от Сената система центральных органов отраслевого управления претерпела в этот период значительные изменения.

Министерства

В 1802 г. был издан указ об учреждении вместо коллегий министерств: военного, морского, иностранных дел, юстиции, внутренних дел, финансов, коммерции, народного просвещения. Военное министерство ведало военными сухопутными силами, Морское – военными морскими силами. В первой половине XIX в. эти два министерства были важнейшими в общей структуре министерств Российской империи, и именно на них приходилась львиная доля государственного бюджета.

Министерство иностранных дел ведало внешними сношениями; на Министерство внутренних дел – новое в структуре центральных учреждений – были возложены функции по организации и поддержанию общественного порядка; таким образом, оно возглавило всю систему полицейских органов страны. Другой его важной функцией было управление государственной промышленностью и строительством. Министерство юстиции осуществляло судебное управление, Министерство финансов должно было контролировать собираемость налогов, доходы и расходы государства.

На Министерство коммерции возлагалась задача содействия торгово-промышленному развитию страны. Министерство просвещения ведало образованием граждан, подготовкой кадров для государственного аппарата, а также контролировало деятельность университетов, институтов, Академии

наук, библиотек, музеев и типографий. Важнейшей задачей этого нового для России Министерства было осуществление цензуры.

Число министерств и приравненных к ним учреждений на протяжении первой половины XIX в. постоянно возрастало. В 1810 г. на базе Министерства внутренних дел было создано Министерство полиции, наделенное чисто полицейскими полномочиями. Однако этот опыт оказался не очень удачным, и уже в 1819 г. оно было ликвидировано, а его функции вновь были переданы Министерству внутренних дел.

Более эффективной была организация **Государственного казначейства**, в ведении которого находились вопросы исполнения государственного бюджета и выпуска казначейских билетов, а также создание ревизии государственных счетов – контрольного финансового органа. Было также образовано Главное управление путей сообщения, в ведении которого находились, в частности, вопросы строительства железных дорог.

25 июня 1811 г. было подписано **«Общее учреждение министерств»** – документ, определивший единообразие организаций и делопроизводства министерств, систему взаимоотношений их структурных частей, а также взаимоотношения министерств с другими учреждениями.

Коллегиальное делопроизводство сменилось **исполнительным** – был регламентирован порядок ведения дел: определенные формы регистрации, движение документа внутри министерства с указанием сроков исполнения, отправка документов, проверка исполнения и отчетность; только в одном департаменте министерства каждый документ подвергался 34 последовательным операциям.

Руководящим органом министерств был **Комитет министров**. Будучи высшим административным учреждением России, он осуществлял надзор за деятельностью государственного аппарата, толковал законы, разрабатывал проекты законов, рассматривал дела, которые затрагивали интересы нескольких ведомств.

Постановления Комитета министров приводились в исполнение только после утверждения их Царем, за исключением незначительных дел, которые решались на месте, например, назначение пенсий, пособий и т. Д. По мысли создателей этого учреждения, Комитет министров должен был объединять деятельность министров. На самом же деле вследствие множества вопросов, которые он обсуждал, Комитет министров сделался одним из совещательных органов при царе. Председателем комитета являлся Царь или по его поручению один из членов Комитета министров.

В целом образование министерств усилило централизацию государственного аппарата. Их преимуществами по сравнению с коллегиальной формой управления были значительно более высокая оперативность в делах управления, установление персональной ответственности руководства и непосредственных исполнителей, которым поручалось ведение конкретного дела. Также были значительно расширены возможности канцелярий, возросло их влияние.

Реформа 1801–1811 гг. значительно укрепила центральный

государственный аппарат. С этого времени местные правительственные и сословные учреждения значительно более тесно, чем раньше, были связаны с центром.

Синод

Синод по-прежнему являлся высшим органом управления делами православной церкви. Постепенно Синод утратил важные хозяйственные функции, которые перешли к государственным чиновникам, и государство практически полностью подчинило себе церковь как в плане организационном, так и административном.

Таким образом, функции центральных высших учреждений – Комитета министров, Государственного совета и Сената – неизбежно переплетались: Комитет министров занимался не только делами высшей администрации, Государственный совет был не единственным органом, в котором обсуждались законопроекты, Сенат – не единственным органом межведомственного надзора. Ведущим органом можно считать Комитет министров, воплотивший характерное для феодальной монархии преобладание управления над законностью.

Естественно, что в таких условиях особое значение приобретали личные качества высших чиновников и Императора.

3.2 Государственное управление Российской Империи при Николае I

Главным для Императора Николая I (1796–1855) всегда было служение России. Государь не переоценивал успехи своего собственного царствования и трезво смотрел на внутреннее состояние России. Умирая, он сказал своему сыну, будущему императору Александру II: «Мне хотелось принять на себя все трудное, все тяжелое, оставить тебе царство мирное, устроенное и счастливое. Провидение сулило иначе».

Центральные государственные учреждения при Николае I делились на органы *верховного и подчиненного* управления. Органами верховного управления Царь руководил сам, а органы подчиненного управления находились в ведении специальных должностных лиц, осуществляющих свои функции от имени и по поручению Царя, Деление управления на верховное и подчиненное было введено М. М. Сперанским.

К органам верховного управления относились Государственный совет, председателем которого являлся Царь, Кабинет министров, Канцелярия. Императорская канцелярия стала превращаться в высшее государственное учреждение еще при Александре I, а в царствование Николая I приобрела огромное значение. Канцелярия делилась на четыре постоянных и различные временные отделения.

Первое отделение исполняло личные поручения Царя, предоставляло ему поступающие на его имя бумаги, ведало личным составом чиновников.

Второе отделение занималось кодификацией законодательства.

Третье отделение руководило тайной полицией и жандармерией, а четвертое – ведало благотворительными учреждениями.

Еще одним органом верховного управления было Министерство двора

и уделов, которое обслуживало Царя и членов царской фамилии.

Органами подчиненного управления были Сенат, Синод и министерства.

Личная канцелярия Царя, возникшая еще до 1812 г., с созданием 3 июня 1826 г. III отделения превратилась в орган верховной власти, концентрировавший в своих руках почти все стороны управления государством и, по существу, подменявший ряд министерств. Как часть императорской канцелярии III отделение, подчиняясь только Николаю I, стояло вне общей системы государственных учреждений и даже в известной степени над ними.

Министры и главноуправляющие должны были выполнять все его указания по поводу непорядков и злоупотреблений в их ведомствах, генерал-губернаторы и губернаторы по вопросам, входившим в сферу деятельности III отделения, доносили не Министерству внутренних дел, а непосредственно императору через главного начальника отделения. В 1827 г. в распоряжение III отделения был предоставлен Корпус жандармов.

Россия была разделена на несколько жандармских округов, которые подчинялись Главному жандармскому управлению. В каждый округ были назначены жандармские генерал и несколько штаб-офицеров. Должности начальника III отделения и шефа жандармов совмещались, как и должности управляющего III отделения и начальника штаба корпуса жандармов.

Личный состав III отделения не был велик. В 1826 г. в нем состояло на службе, не считая, разумеется, агентуры, 16 человек, в 1855 г. – 40 человек. Новое учреждение возглавил генерал-адъютант А. Х. Бенкендорф, пользовавшийся особым доверием Царя.

Структура III отделения с конца 20-х гг. XIX в. включала восемь отделов. Первый отдел организовывал сбор данных по всем вопросам, входящим в компетенцию III отделения. Второй отдел – контроль за деятельностью религиозных сект и раскольников. Назначение третьего отдела – борьба с подделкой денег и ценных бумаг, четвертого – организация надзора за гражданами, пятого – координация усилий по административной высылке поднадзорных. Шестой отдел осуществлял руководство местами лишения свободы. Цель седьмого отдела – организация наблюдений за иностранными подданными на территории империи. Основной задачей восьмого отдела было проведение научных изысканий по всем вопросам, интересующим III отделение, для чего собирались и обобщались статистические и прочие материалы, готовились справки и доклады.

В состав Канцелярии также входило еще три отделения: четвертое, созданное в 1827 г., должно было контролировать и направлять работу женских учебных заведений и благотворительных учреждений. Пятое отделение было образовано в 1836 г. специально для выработки проекта реформы по управлению государственными крестьянами. Шестое отделение, функционировавшее с 1842 г., было призвано готовить материалы, относящиеся к управлению территорией Кавказа.

«Арест пропагандиста» худ. – Репин И.Е. 1892 г.

Все шесть отделений Канцелярии представляли собой фактически самостоятельные высшие государственные учреждения, и между ними существовала постоянная внутренняя связь. Канцелярия, таким образом, вполне может рассматриваться как высший правительственный орган с самыми широкими полномочиями и важнейшими функциями.

Во внутренней политике Николая I можно условно выделить два периода, границей между которыми является общеевропейская революция 1848 г. Если первый период царствования ознаменовался реформами внутри страны, то революции 1848–1849 гг. вызвали усиление реакции во внутренней политике, и попытки реформирования больше не предпринимались.

Идеалом государственного устройства для Николая I являлось устройство армии, строго регламентированной уставами, с железной дисциплиной и подчинением командованию. «Здесь, в армии, порядок, строгая безусловная законность… никто не приказывает, прежде чем сам не научится повиноваться… все подчиняется одной определенной цели…» Встав во главе государственной армии чиновников, Николай полностью сосредоточил бразды правления в своих руках.

Разросшийся бюрократический аппарат свидетельствовал о попытках правительства контролировать бюрократию силами самой бюрократии. В целом государственное управление было следующим.

Российское чиновничество при Николае I. Количественный рост государственного аппарата при Николае I был значительным. В середине XIX в. он насчитывал уже около 100 тыс. человек, что свидетельствовало о сильной роли государства в жизни общества, но было и одной из существенных причин высокого уровня налогообложения и несбалансированности государственного бюджета. Определенную роль в этом процессе сыграло созданное в 1826 г. Министерство императорского двора.

Николай I правил страной, опираясь исключительно на чиновничество. По мере бюрократизации российской жизни и роста количества учреждений возрастало число чиновничьих должностей, и уже к концу XIX в. классы «Табели о рангах» перестали совпадать с должностями. Для установления соответствия между ними постоянно издавались указы. В 30-е гг. XIX в. многочисленные законы о службе гражданских чиновников были собраны в Устав о службе гражданской, который определял порядок поступления на службу, увольнения, права и обязанности чиновников и т. д.

К концу царствования Николая I иерархия чинов выглядела следующим образом.

Вершину бюрократической лестницы составляли чиновники первых пяти классов: члены Государственного совета, министры, сенаторы, генерал-губернаторы и губернаторы, директора министерских департаментов, управляющие казенными палатами, председатели палат уголовного и гражданского судов, губернские предводители дворянства и пр. К средней прослойке чиновников (6–8-й классы) относились советники, начальники отделений министерских департаментов, городничие и т. д., занимающие самостоятельные должности преимущественно исполнительного характера.

Эти первые две группы, имеющие большие денежные оклады, как правило, состояли из потомственных дворян.

Обычными в этот период были различные виды денежного жалованья – обычное денежное и дополнительное (их было много): квартирные, столовые, разъездные, фуражные деньги, дополнительные надбавки к жалованью по ведомствам, за службу на окраинах и др. Эти льготы распространялись не только на чиновников первых восьми классов, но и на ряд чиновников 9–14-го классов, которые занимали чаще всего канцелярские или исполнительные низшие должности. Характерно, что наиболее многочисленная чиновничья группа вообще не входила в «Табель о рангах»: писцы, канцеляристы, губернские регистраторы и прочие, чье назначение заключалось в техническом обслуживании табельного чиновничества.

С начала XIX в. для занятия чиновничьей должности требовался определенный образовательный ценз (окончание училища). До 1810 г. лишь 13 % высших и средних чиновников имели высшее образование, к середине XIX в. их доля увеличилась до 41,4 %.

В. О. Ключевский так описывал стиль государственного управления в николаевское время: делопроизводство было громоздким и сложным. Размноженные центральные учреждения ежегодно выбрасывали в канцелярии десятки и сотни тысяч бумаг. Каждая бумага должна была пройти множество

операций: например, в нижнем земском суде – 26, в Комитете министров – 36, в губернском правлении – 54. Непрерывный бумажный поток лился из центра в губернии, наводнял местные учреждения и отнимал у них всякую возможность обсуждать дела, все торопились «очищать» их. Не исполнить дело, а очистить бумагу – вот что стало задачей местной администрации.

Эти недостатки прекрасно видел и сам Николай I, который дал такую оценку ситуации: «Россией правит не император, а столоначальники». Чиновники использовали свои методы давления на Царя: обычной характеристикой справок и докладов на имя Николая I были содержащиеся в них постоянные намеки (в качестве выводов) о возможности «народного топора» или «дворянского ножа».

3.3 Местное и губернское управление. Местные учреждения занимали значительное место в системе государственных учреждений. С созданием министерств местные государственные учреждения были закреплены за соответствующими министерствами. В результате соединения близких по функциям и назначению министерств – как центральных исполнительных органов – с подчиненными им местными учреждениями возникли ведомства, характерной чертой которых было четкое вертикальное управление.

Появились и определенные формы ведомственных связей, которые заключались в том, что в центральном аппарате производились назначение и увольнение высших местных чиновников подведомственных учреждений, из центрального аппарата в подведомственные учреждения рассылались циркуляры, распоряжения, приказы и другие акты ведомственного управления, существовала система внутриведомственного контроля за исполнением этих документов, стали печататься ведомственные издания. Усилению ведомственного управления противостояло желание местных властей подчинить себе все местные учреждения.

В первой половине XIX в. в административном отношении Россия делилась на села (самый мелкий объект управления), волости, станы, уезды и губернии. Города также были особым объектом управления.

Практика местного управления в первой половине XIX в. развивалась по пути дальнейшего усиления власти губернатора как высшего правительственного чиновника в местных административных органах власти. За этот период увеличилось общее число губерний (с 48 до 52) и число губерний, возглавляемых генерал-губернаторами.

Должность генерал-губернатора вводилась там, где местная специфика требовала значительной власти, самостоятельности в принятии решений и оперативности в действиях, т. е. в столицах и на окраинах Российской империи. В других губерниях эта должность вводилась эпизодически, в соответствии с обстоятельствами.

Генерал-губернатор осуществлял надзор за всеми гражданскими, а нередко и военными учреждениями вверенной ему территории. Полномочия и функции губернаторов как глав местных администраций были исключительно широки, губернатор обладал всей полнотой административной власти в губернии. В его компетенцию входил надзор за полицией, тюрьмами,

рекрутскими наборами, проведением социальных программ, благотворительной деятельностью. Он курировал хозяйственные дела, такие, как сбор налогов, ход выполнения натуральных повинностей, председательствовал при продаже откупов.

В Финляндии, Прибалтике, Сибири, а также в Петербурге и Москве возглавляли управление также генерал-губернаторы. В состав генерал-губернаторства входило несколько губерний.

Во главе губерний стояли назначенные Царем губернаторы. Им подчинялись все государственные учреждения, находившиеся на территории губернии. В их ведении были воинские части местных войск. Губернаторы подчинялись Министерству внутренних дел. В некоторых губерниях вместо гражданских назначались военные губернаторы. Иногда в губерниях были военный и гражданский губернаторы.

Сами же губернаторы были фактически бесконтрольны, несмотря на существование формального контроля их деятельности со стороны высших государственных учреждений – Сената, Министерства внутренних дел, Комитета министров.

В каждой губернии, как и прежде, при губернаторе существовало губернское правление, состоящее из трех-четырех человек, задачи которых сводились к обсуждению и решению «общих дел». В его состав входили губернатор в качестве председателя, вице-губернатор, советники и асессоры.

Местными органами финансового управления в губерниях были казенные палаты. Они производили раскладку налогов и осуществляли надзор за их поступлением, ведали питейной и соляной монополиями. Во главе казенных палат стояли вице-губернаторы, а с 1845 г. – председатели казенных палат.

Все исполнительные дела вела канцелярия губернского правления, в структуре которой, начиная с 1824 г., было четыре отделения. Первое отделение заведовало обнародованием законов и постановлений, контролировало движение дел, занималось подбором кадров; второе – следило за исполнением дел по «охране веры, благочестия и добрых нравов»; третье – вело наблюдение за проживающими в губернии поднадзорными, а также контролировало состояние мостов, дорог, почты и медицинских учреждений. Четвертое отделение курировало финансовые вопросы, такие, как строительство казенных зданий, развитие сельского хозяйства, промышленности и торговли.

Поток дел, проходивший через губернское правление, был огромен: ежедневно губернатор должен был подписывать порядка 270 бумаг.

Губернии делились на уезды, во главе которых стояли нижние земские суды. Земский суд состоял из выборных лиц. Возглавлял его исправник. В состав суда входили 4–5 дворянских заседателей и несколько заседателей от государственных крестьян. С 1837 г. исправник стал назначаться губернским правлением, введены должности становых приставов, также назначаемых.

Управление городами было сосредоточено в руках городничих и **управ благочиния.**

«К ранней обедне. Нач. XX в.» худ. – С. Ефошкин 2021

Уезды делились на волости. Волостью управляло волостное правление в составе волостного головы, старост и писаря.

Значительная часть местных органов власти подчинялась Главному жандармскому управлению, основная задача которого была аналогична полицейским органам – обеспечивать общественный порядок.

Определенную роль в местном управлении играли **сословные учреждения**. Дворянские собрания действовали на протяжении первой половины XIX в. Губернский предводитель дворянства формально был вторым лицом в губернии после губернатора. Однако фактическое значение выборных дворянских органов было невелико (за исключением влиятельных Московского и Петербургского дворянских собраний).

Общественная безопасность обеспечивалась городовыми.

Более влиятельной была **Шестигласная дума** – исполнительный орган городского самоуправления: она руководила выборами должностных лиц городского сословного управления, определяла размеры их жалованья, утверждала городской бюджет, заботилась о продовольственном снабжении города, проводила раскладку налогов, осуществляла выдачу паспортов, следила за состоянием городских казенных зданий и т. д.

Скульптура "Городовой" установлена в 2009 году в Плёсе. Автор - ивановский скульптор В. Г. Острижнов.

* * *

Подведем итоги.

Российская система государственного управления при Александре I становится более четкой и разветвленной, создается система органов вертикального отраслевого управления (министерства заменяют коллегии), усиливаются элементы законности.

В России создается новый высший совещательный орган – Государственный совет, которому была передана значительная часть функций Сената. Однако большинство планов преобразований выполнено не было, а проведенные реформы не имели принципиального характера.

Император Николай I, вступив на трон, вынужден был для стабилизации положения в стране и обеспечения прежде всего государственной безопасности усилить карательные функции власти.

Россия была разделена на жандармские округа, при Императорской канцелярии учреждено III отделение, усилен полицейский надзор за печатью, ужесточена сословность образования. Николай I с наибольшей последовательностью оставался верным самодержавию, хотя и допускал либерализм в тех случаях, когда это не подрывало безопасность государственной власти.

При Александре II были проведены: значительные преобразования системы местного управления – созданы органы управления для крестьян,

освобожденных от крепостной зависимости, земские всесословные учреждения на губернском и уездном уровнях, всесословные городские думы, члены которых, гласные, избирались на четыре года; преобразована судебная система на принципах равенства всех сословий перед законом и независимости от администрации, проведена военная реформа, изменившая принцип комплектования армии – рекрутская система была заменена всеобщей воинской повинностью.

Реформы 60-70-х гг. XIX в. мало затронули высшие органы государственной власти. Прежде всего они были направлены на преобразование системы местного управления.

Признавая лучшей и наиболее приемлемой формой правления для России самодержавие, Александр II тем не менее подошел к необходимости завершения проводимых реформ созданием представительного высшего органа страны, ограничивающего самодержавие и обеспечивающего переход России к буржуазной монархии.

Реформы середины XIX в. были крупнейшим шагом в развитии страны и на полвека вперед заложили основные тенденции экономической и политической эволюции государственного и местного управления, повысили уровень различных видов безопасности.

Вопросы для самоконтроля:

1. Какие департаменты входили в состав первого в истории России Государственного Совета?
2. Какой орган стал Высшим судебным органом Российской Империи?
3. Какую роль в государственном управлении играла Императорская канцелярия? Назовите ее важнейшие отделения.
4. Что такое система ведомственного управления? Назовите наиболее важные ведомства в России в первой половине XIX в.
5. Какие отделения составляли Канцелярию губернского правления?
6. Кто обеспечивал общественную безопасность в России в XIX веке?
7. Что такое Шестигласная Дума?

Часть 4. Государственное управления России в условиях геополитических потрясений первой половины XX в.

4.1 Изменения в государственном управлении в годы Первой мировой войны

Первая мировая война привела к существенным переменам в государственном управлении Россией.

Россия была готова только к быстротечной войне: военные запасы были сделаны всего на три месяца. Мобилизация не вызвала общественного недовольства, однако она поглотила квалифицированных рабочих. Приток

новых рабочих с низкой квалификацией немедленно отразился на производительности труда, а следовательно, и на объеме производимой продукции. Экспорт сырья для выплат по внешним долгам приводил к его нехватке внутри страны. Выходило из строя оборудование, которое Россия традиционно закупала на Западе (из-за экономической блокады этот источник был во многом закрыт).

Все это вызывало сильное падение объема производства. 80 % предприятий работали на военные нужды, что сокращало выпуск потребительских товаров. Начался дефицит, в том числе и промышленных товаров в деревне. Нарушился баланс обмена между городом и деревней, начались рост цен на сельскохозяйственную продукцию и инфляция. Транспортный кризис (в 1916 г. часть локомотивного состава была выведена из строя) не только не позволял России подтягивать войска к фронту и перебрасывать по его линии, но и парализовал внутреннюю торговлю.

«Остановленное время. Царский поезд», худ. – А. Ромасюков 2020 г.

Необходимость решения чрезвычайных задач военного времени, перестройки хозяйства на военный лад обусловили создание чрезвычайных органов в стране.

Прежде всего был образован ряд межведомственных учреждений – **Особые совещания**. В 1915 г. создано Особое совещание по снабжению армии, которое позднее преобразовано в четыре особых совещания по обороне, топливу, продовольственному делу и по перевозкам продовольствия и военных грузов, 30 августа 1915 г. создано пятое особое совещание по

устройству беженцев.

Особые совещания состояли из представителей соответствующих учреждений, ведомств и организаций. Так, в особое совещание по обороне входили: военный министр (председатель), председатель Государственного совета, председатель Государственной Думы, 9 членов Государственного совета, 9 депутатов Государственной Думы и пр. Примерно таким же образом были созданы и другие особые совещания.

Каждое совещание могло образовывать комиссии и комитеты в соответствии со своими функциями и задачами для предварительной подготовки вопросов, подлежащих обсуждению на совещаниях.

Особые совещания имели право: издавать временные правила, обязательные к исполнению, налагать секвестр, устанавливать предельные цены, проводить реквизицию, заготавливать все необходимое для армии.

Практической задачей Особых совещаний являлось улучшение снабжения армии. Однако, несмотря на большие полномочия и широкое представительство в них правительственных учреждений и общественных организаций, Особые совещания плохо справлялись со своими функциями по снабжению армии.

Война вызвала изменения в органах военного управления в армии и потребовала расширения прав военных властей.

С момента объявления мобилизации вступило в действие Положение о полевом управлении войск, утвержденное 16 июля 1914 г. Полномочия военных властей и их взаимоотношения с органами гражданского управления определялись этим Положением и особыми **Правилами о местностях, объявленных на военном положении.**

Согласно Положению, территория развертывания и действий вооруженных сил и их тыловых учреждений составляла театр военных действий. Все гражданское управление театра военных действий подчинялось главным начальникам соответствующих военных округов или военным генерал-губернаторам. Положение определяло структуру полевого аппарата управления войсками (Ставки).

Верховный главнокомандующий, являвшийся высшим начальником всех сухопутных и морских вооруженных сил, наделялся чрезвычайными полномочиями.

Для содействия правительственным учреждениям в снабжении армии и флота по инициативе представителей промышленности в годы Первой мировой войны было создано около 200 военно-промышленных комитетов, функциями которых являлись:

– посредничество между казной и промышленностью;
– распределение военных заказов;
– регулирование сырьевого рынка и снабжение предприятий сырьем;
– регулирование внешней торговли;
– нормирование цен на сырье, т. е. мобилизация торговли;
– регулирование рынка труда и транспорта.

В состав военно-промышленных комитетов входили как представители

буржуазии, так и рабочие.

4.2 Государственное управление Россией в период зарождения советской власти.

Победа советской власти на большей части территории Российской Империи к весне 1918 г. привела к необходимости подготовки и принятия основополагающего юридического документа, закрепляющего в законодательстве сложившиеся общественные отношения и фактически сформировавшиеся структуры власти, которые определялись понятием диктатура пролетариата (Советы, партия, профсоюзы).

В конституционном регулировании нуждалась сложившаяся в первые месяцы советской власти система органов власти и управления в центре и на местах. Конституция являлась свидетельством легитимности, стабильности новой власти, обязательным атрибутом государства, так же как флаг, герб, гимн.

Решение о подготовке Конституции было принято на III Всероссийском съезде Советов в январе 1918 г.

Структурно Конституция состояла из 6 разделов, 17 глав, 90 статей.

«Первые декреты Советской власти» худ. – А. Китаев 1940 г.

Разделы были следующие: 1. Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа; 2. Общие положения; 3. Конструкция советской власти; 4. Активное и пассивное избирательное право; 5. Бюджетное право; 6. О гербе и флаге РСФСР.

Основная задача Конституции РСФСР, говорилось в статье 9, заключается в установлении диктатуры пролетариата «в целях полного подавления буржуазии, уничтожения эксплуатации человека человеком и водворения социализма, при котором не будет ни деления на классы, ни государственной власти».

Конституция закрепила следующую структуру государственного аппарата РСФСР.

Всероссийский съезд Советов являлся высшим органом государственной власти. Состоял из представителей городских и губернских

съездов Советов. Созывался не реже двух раз в год. Статья 27 предусматривала возможность созыва чрезвычайных съездов.

Всероссийский центральный исполнительный комитет (ВЦИК) стал высшим законодательным, распорядительным и контролирующим органом. Избирался Всероссийским съездом и был перед ним ответствен, при ВЦИК имелся Президиум. ВЦИК образовывал Советское правительство, созывал Всероссийский съезд Советов.

Ведению Всероссийского съезда Советов и ВЦИК подлежали все вопросы общегосударственного значения:

– общее руководство внутренней и внешней политикой РСФСР; установление и изменение границ; принятие в союз новых субъектов Федерации или признание их выхода;

– объявление войны и заключение мира;

– утверждение бюджета;

– установление основ организации вооруженных сил, общегосударственных налогов и повинностей;

– издание общегосударственного законодательства;

– судоустройство и судопроизводство.

К исключительному ведению Всероссийского съезда Советов относились: а) установление, дополнение и изменение основных начал Конституции; б) ратификация мирных договоров.

Правительство РСФСР – Совет народных комиссаров (СНК) – осуществляло общее управление делами республики. СНК наделялся распорядительными и законодательными полномочиями. Однако все постановления СНК, имевшие крупное общеполитическое значение, представлялись на утверждение ВЦИК.

Отраслями государственного управления руководили 18 наркоматов.

Органами советской власти на местах стали областные, губернские, уездные и волостные съезды Советов, а в период между съездами – соответствующие исполнительные комитеты (исполкомы). Низовое звено советской государственной системы составляли Советы депутатов и их исполкомы, образуемые в городах и селениях.

К компетенции местных органов советской власти Конституция относила:

– проведение в жизнь решений высших органов советской власти;

– заботу о развитии хозяйства и культуры;

– разрешение всех вопросов, имевших исключительно местное значение.

В целях обеспечения руководящей роли рабочего класса и политического контроля выборы в Советы были открытыми, многостепенными и **неравными** (например, норма представительства на Всероссийский съезд Советов была 1 депутат от 25 тыс. городских и 1 депутат от 125 тыс. сельских избирателей).

В целом Конституция РСФСР 1918 г. имела большое историческое значение. Это была первая в истории Конституция Советского государства.

Она послужила образцом для разработки основных законов других социалистических государств, возникших на территории бывшей Российской империи. Все последующие советские конституции сохраняли преемственность идей и принципов Конституции РСФСР 1918 г.

Конституция 1918 г. закрепила принцип национально-территориальной федерации, провозгласила «добровольный и честный союз народов России», «свободный союз свободных наций, как федерацию Советских национальных республик». Федерация в России мыслилась как переходный период на пути к мировому союзу, преодолению национальных различий и к мировой революции.

За период с лета 1918 по 1920 г. на территории бывшей Российской империи возникло более 20 национальных образований (республик и областей).

4.3 Система управления Советским государством в 1920–1941 гг.

Образование СССР. В 1918–1921 гг. процесс объединения территорий бывшей Российской империи шел по двум направлениям:

1) вхождение республик и автономных областей в состав РСФСР;

2) заключение двусторонних договоров между республиками и РСФСР.

В январе 1923 г. ЦИК СССР из представителей всех республик была образована комиссия по подготовке проекта новой союзной Конституции. Проект Конституции был одобрен ЦИК, и Конституция введена в действие в 1923 г., а текст ее было решено представить II съезду Советов СССР для окончательного утверждения. Собравшийся в январе 1924 г. II съезд Советов СССР утвердил Конституцию СССР.

Конституция определяла верховным органом власти нового государства съезд Советов. Очередные съезды Советов должны были созываться ежегодно. Допускался также созыв чрезвычайных съездов Советов. В период между съездами Советов верховным органом власти СССР являлся Центральный исполнительный комитет Союза, состоявший из двух равноправных палат: Совета Союза и Совета Национальностей.

Президиум ЦИК СССР стал постоянно работающим учреждением, заседаниями которого поочередно руководили четыре председателя: М. И. Калинин (1875–1946), Н. Н. Нариманов (1870–1925), Г. И. Петровский (1878–1958) и Л. Г. Червяков (1892–1937). ЦИК СССР образовал первое союзное правительство – Совет народных комиссаров во главе с В. И. Лениным.

1924 год стал годом дипломатического признания СССР. Были установлены дипломатические отношения более чем с 20 странами мира: Англией (первое европейское государство признавшее Советскую Россию в 1921 году), Францией, Италией, Данией, Швецией, Австрией, Грецией, Мексикой, Китаем, Японией. Однако не обошлось и без конфликтов: разрыв отношений с Англией в 1927 г. (отношения были возобновлены в 1929 г.), с Китаем в 1929 г.

Изменение государственного управления после Конституции 1936г.

Репрессии в СССР совпали по времени с пропагандой идеи

социалистической законности в советском праве. Конечное воплощение эта идея получила в Конституции 1936 г., принятой VIII съездом Советов. Это была «самая демократичная конституция в мире».

Конституция провозглашала широкие гражданские свободы и права личности, открытость судебного процесса, право на защиту, неприкосновенность личности, жилища, права переписки, свободу слова и печати.

Конституция провозглашала окончательную победу социализма как «начальной стадии коммунизма».

Была изменена избирательная система. Если Конституция 1924 г. лишала отдельные категории населения избирательных прав, то теперь избирательные права предоставлялись всем без исключения. Вводилось тайное голосование. Однако все эти демократические принципы на практике были сведены на нет сложившейся традицией выдвигать на пост единственного кандидата.

Была изменена и система высших органов государства: съезд Советов и Центральный исполнительный комитет были заменены на Верховный Совет СССР, состоящий из двух палат – Совета Союза и Совета Национальностей. Верховный Совет избирался всем населением каждые четыре года.

Изменился состав СССР, вместо 7 республик их стало 11: две автономные области в составе РСФСР получили статус республик – Казахстан и Киргизия, а три Закавказские республики – Армения, Грузия и Азербайджан – были разъединены.

Принятие новой Конституции было следствием завершавшегося процесса «реабилитации государства» как такового, ведь согласно марксистской концепции, государство при социализме должно было отмереть.

Широкому пересмотру подверглась история. Исчез из учебников ленинский тезис о царской России как «тюрьме народов», политика колонизации стала признаваться для многонациональных окраин России «относительным благом» ввиду цивилизаторской роли русского народа. Исторические исследования и художественные произведения обратились к деятельности выдающихся государственных деятелей прошлого – Александра Невского, Дмитрия Донского, Петра I, а в особенности Ивана Грозного. В целом процесс «реабилитации государства» имел положительный характер: он вызвал небывалый подъем патриотизма, во многом предопределившего победу СССР в Великой Отечественной войне.

Конституция 1936 г. законодательно закрепила победу социализма в СССР. Таким образом, мечта о справедливом общественном и государственном устройстве все теснее сближалась с образом тоталитарной административно-репрессивной системы, сформированной в СССР.

Основной закон 1936 г. действовал в течение 40 лет. Эта Конституция послужила основой для разработки и принятия основных законов союзных республик. При этом была проведена их унификация. В июне-июле 1936 г. во всех союзных республиках были созданы конституционные комиссии, подготовившие проекты республиканских конституций, которые в январе-

марте 1937 г. были утверждены.

Конституция СССР 1936 г. имела определенное международное значение. В частности, она служила идеалом для той части населения других государств, которая разделяла идеи социализма или сочувствовала им и объединяла противников фашистской диктатуры.

4.4 Особенности государственного управления в годы Великой Отечественной войны (1941–1945)

22 июня 1941 г. фашистская Германия вероломно напала на СССР. В этой обстановке функция обороны государства выдвинулась на первое место. С начала войны партийно-государственным руководством СССР была разработана программа мобилизации всех сил и средств страны на разгром врага. В основу ее был положен опыт Гражданской войны.

Одним из первых юридических документов, в котором были изложены положения этой программы, стала Директива СНК СССР и ЦК ВКП(б) от 29 июня 1941 г. «Партийным и советским организациям прифронтовых областей». Директива стала программой превращения страны в единый военный лагерь. В результате ее выполнения аппарат государственного управления и система правоохранительных органов были приспособлены к задачам и особенностям ведения войны.

Первоочередные усилия страны направлялись на развитие и удовлетворение потребностей Вооруженных сил. Наиболее важные области общественных отношений стали регулироваться особыми законами военного времени.

Система управления страной кардинально перестраивалась, создавались чрезвычайные органы власти и управления. 23 июня 1941 г. была образована ***Ставка Главного командования*** Вооруженных сил (10 июля переименована в Ставку Верховного главнокомандования). В нее входили члены Политбюро ЦК ВКП(б) и Наркомата обороны. Ставка Верховного главнокомандования имела своих представителей на фронтах; ей подчинялся Генеральный штаб РККА. Кроме того, органами Ставки были управления наркоматов обороны и флота, командование фронтов.

Структура вооруженных сил включала фронты, армии, корпуса, дивизии, бригады. В 1943 г. было введено деление военнослужащих на рядовой, офицерский состав и генералитет. Были введены новые знаки различия, сходные с дореволюционными.

30 июня 1941 г. создается ***Государственный комитет обороны*** (ГКО) во главе с И. В. Сталиным. Этот чрезвычайный высший орган сосредоточил всю полноту власти в стране. Распоряжения ГКО обязаны были выполнять все организации и лица.

Всего за годы войны ГКО принял около 10 тыс. постановлений, которые имели силу законов военного времени. К компетенции ГКО относились все ключевые вопросы мобилизации сил и средств страны на отпор врагу, превращения ее в единый военный лагерь.

«Ставка перед штурмом Берлина» худ. – Н. Овечкин 1986 год.

Своего специального аппарата ГКО не имел, а использовал аппараты ЦК ВКП(б), Совнаркома, отдельных наркоматов. Какого-либо документа, регламентировавшего порядок обсуждения, принятия и исполнения решений, разработано не было, но ГКО являлся оперативным, четко действовавшим органом.

Процедурные вопросы его деятельности были сведены к минимуму, заседания проводились в любое время суток. Право принятия окончательного решения принадлежало председателю ГКО.

На местах ГКО представляли его уполномоченные. В большинстве ими были секретари ЦК ВКП(б) и компартий союзных республик, крайкомов и обкомов партии, наркомы и их заместители. Масштабы и сроки деятельности уполномоченных определялись характером выполнявшегося задания. При ГКО по мере необходимости создавались различные комиссии, комитеты, бюро, действовавшие, в зависимости от обстоятельств, временно или постоянно. В числе постоянных органов было, например, Оперативное бюро ГКО, образованное в декабре 1942 г. для контроля и координации работы всех наркоматов оборонной промышленности.

Военно-стратегическое руководство вооруженной борьбой ГКО осуществлял через Ставку Верховного главнокомандующего. Кроме того,

представители ГКО выезжали в действующую армию для оказания помощи в организации и обеспечении важнейших битв и фронтовых операций.

По решению ГКО во многих прифронтовых городах в целях мобилизации местных ресурсов для оказания помощи военному командованию и установления «строжайшего порядка в городах и прилегающих районах» с лета-осени 1941 г. стали создаваться чрезвычайные органы власти – **городские комитеты обороны** в составе первого секретаря обкома или горкома ВКП(б), председателя облисполкома или горисполкома, начальника областного управления или горотдела НКВД и коменданта города. При этом в распоряжение коменданта передавались войска НКВД, милиция и добровольческие рабочие отряды.

В общей сложности городские комитеты обороны были созданы в годы войны более чем в 60 городах и сыграли важную роль в организации отпора врагу, перестройки местной экономики в интересах фронта. Многие городские комитеты обороны продолжали существовать практически до конца войны, принимали энергичные меры по восстановлению жилого фонда, коммунального хозяйства, местной промышленности, обеспечению населения продовольствием.

Особенностью деятельности Советов депутатов трудящихся было еще и то, что наряду с осуществлением своих обычных конституционных полномочий они стали решать новые задачи, выдвинутые военным временем:

– развертывание военного производства;

– организация эвакуации, размещение и скорейший ввод в строй эвакуированных предприятий;

– обеспечение и бытовое устройство госпиталей, семей фронтовиков, инвалидов войны, сирот;

– строительство оборонительных сооружений.

За годы минувшей войны высший орган государственной власти страны – Верховный Совет СССР трижды (в 1942, 1944 и 1945 гг.) созывался на свои сессии, на которых решались вопросы военного государственного бюджета, ратифицировались международные договоры со странами антигитлеровской коалиции. В 1944 г. Верховный Совет СССР принял принципиально важные законы, расширявшие полномочия союзных республик: «О предоставлении союзным республикам полномочий в области внешних сношений» и «О создании войсковых формирований союзных республик и о преобразовании, в связи с этим Наркомата обороны из общесоюзного в союзно-республиканский народный комиссариат».

Президиум Верховного Совета СССР продолжал осуществлять свои конституционные полномочия, а при необходимости и отдельные полномочия Верховного Совета СССР.

В условиях войны значительно усилилась роль Совета народных комиссаров СССР, который проделал огромную работу, связанную с эвакуацией промышленности, налаживанием чрезвычайного порядка руководства экономикой страны, восстановлением разрушенного войной народного хозяйства. Совнарком СССР стал также организующим и

контролирующим органом в процессе выполнения постановлений ГКО.

Чрезвычайно важное значение в годы войны имела деятельность СНК СССР по обеспечению общественного порядка, защите интересов государства и охране прав граждан, в том числе по обеспечению строгой дисциплины в тылу, обеспечению фронта всем необходимым.

Одним из первых правительственных правовых актов, давших общее направление перестройке аппарата управления, было постановление СНК СССР «О расширении прав народных комиссаров СССР в условиях военного времени» от 1 июля 1941 г.

Наркомам предоставлялось право самостоятельно, не спрашивая разрешения правительства, распределять и перераспределять материальные ресурсы между предприятиями, стройками, восстанавливать разрушенные заводы и фабрики, жилые дома за счет капиталовложений, внелимитных затрат, а при их отсутствии – в счет себестоимости продукции.

Обстоятельства военного времени вызвали необходимость создания ряда новых центральных органов отраслевого управления СССР. Так, вскоре после начала войны был образован Наркомат танковой промышленности СССР, а Наркомат общего машиностроения преобразован в Наркомат минометного вооружения. По мере необходимости при Совнаркоме СССР создавались (временно или постоянно) различные советы, комитеты, бюро, которые действовали на правах высших органов управления, координировавших усилия отраслевых наркоматов.

24 июня 1941 г. на основании постановления СНК СССР и ЦК ВКП(б) при Совнаркоме СССР было образовано **Советское информационное бюро** (Совинформбюро) для руководства работой средств массовой информации, а также деятельностью различных антифашистских общественных организаций (Антифашистский комитет советских женщин, Антифашистский комитет советской молодежи, Еврейский антифашистский комитет и др.).

В августе 1943 г. при СНК СССР учрежден Комитет по восстановлению хозяйства в районах, освобожденных от немецкой оккупации. На комитет возлагались координация деятельности наркоматов и местных органов, контроль за выполнением решений правительства по восстановлению этих районов.

В ноябре 1942 г. Президиум Верховного Совета СССР образовал Чрезвычайную государственную комиссию по установлению и расследованию злодеяний немецко-фашистских захватчиков и их сообщников и причиненного ими ущерба гражданам, колхозам, общественным организациям, государственным предприятиям и учреждениям СССР (ЧГК).

ЧГК собрала огромное количество документальных и вещественных доказательств (свыше 250 тыс. протоколов опроса свидетелей, более 4 млн актов о причиненном ущербе), которые были использованы на процессе в Нюрнберге и других судебных заседаниях для наказания военных преступников и их пособников.

В республиках, краях и областях, городах, освобождаемых от оккупантов, создавались соответствующие комиссии содействия ЧГК.

Как характерную особенность деятельности государственного аппарата в условиях военного времени можно отметить совмещение должностей руководителей высших и центральных военных органов управления и ряда гражданских наркоматов и ведомств. Так, Верховный главнокомандующий Вооруженными силами СССР И. В. Сталин одновременно являлся председателем Ставки Верховного главнокомандования, народным комиссаром обороны СССР, Председателем СНК СССР, Председателем Государственного комитета обороны и Генеральным секретарем ЦК ВКП(б).

С февраля 1942 г. начальник тыла Красной армии стал выполнять обязанности наркома путей сообщения СССР, а начальник связи Красной армии одновременно руководил Наркоматом связи СССР.

В целом советский государственный аппарат оказался способным успешно функционировать в чрезвычайных условиях войны. Максимальная централизация руководства способствовала превращению страны в единый военный лагерь, что в конечном счете явилось одним из факторов, обеспечивших победу.

Вопросы для самоконтроля

1. Какие особые совещания по снабжению Императорской Армии были созданы в 1915 г.?
2. Какова была норма представительства на первый Всероссийский съезд Советов?
3. Как изменился состав СССР в связи с принятием Конституции 1936 года?
4. Какой аппарат был создан при Государственном комитете обороны?
5. Какой орган во время Великой Отечественной Войны отвечал за руководство работой средств массовой информации, а также деятельностью различных антифашистских общественных организаций?

Часть 5. Эволюция и закат системы государственного управления в СССР. Формирование и развитие государственного управления постсоветской России на рубеже XX и XXI веков.

5.1 Развитие советской государственности во второй половине 40 – начале 60-х гг. XX в. шло по следующим направлениям.

Государственный аппарат перестраивался на мирный лад.

К сентябрю 1945 г. были упразднены ГКО и другие чрезвычайные органы власти военного времени.

Деятельность Советского государства стала осуществляться конституционными органами, в 1946–1948 гг. состоялись выборы в Советы

всех уровней.

После XX съезда КПСС (февраль 1956 г.) стали восстанавливаться так называемые «ленинские принципы государственного руководства и социалистической законности», активизировалась работа Советов, расширялись права союзных республик.

22 января 1957 г. ЦК КПСС принял постановление «Об улучшении деятельности Советов депутатов трудящихся и усилении их связи с массами», которое потребовало решительной борьбы с проявлениями бюрократизма и волокиты, невнимательного отношения к нуждам населения; рекомендовало расширить права местных Советов в вопросах планирования развития хозяйства края (области), города, района, а также производства и распределения продукции предприятий местной промышленности; организации жилищного, культурно-бытового и дорожного строительства. Эти рекомендации ЦК КПСС юридически были закреплены в новых положениях о местных (сельских и районных) Советах депутатов трудящихся, утвержденных Верховными Советами союзных республик в 1957–1960 гг.

Сессии Советов стали проводиться регулярно, на них обсуждались важные вопросы государственной и хозяйственной жизни. Законопроекты по ряду вопросов предварительно выносились на всенародное обсуждение, которое, однако, практического значения не имело, поскольку носило характер политических кампаний, направленных на безусловное одобрение и поддержку.

В конце 1962 г. краевые, областные Советы депутатов трудящихся были разделены на промышленные и сельские, которым соответственно подчинялись промышленные и сельскохозяйственные районы. Этот эксперимент оказался неудачным, поскольку нарушалось единство власти: в одном регионе оказалось два хозяина, что вело к дезорганизации управления.

Курс на расширение прав союзных республик нашел свое выражение прежде всего в области управления экономикой. В 1954–1956 гг. из союзного подчинения в ведение республик были переданы около 15 тыс. промышленных предприятий.

В феврале 1957 г. в целях лучшего учета интересов союзных республик был образован специальный государственный орган – Экономическая комиссия Совета национальностей Верховного Совета СССР, на которую была возложена подготовка предложений по вопросам хозяйственного и социально-культурного строительства в союзных республиках; предварительное изучение и рассмотрение запросов союзных республик о принятии мер в области хозяйственного строительства, народного просвещения, здравоохранения.

В 1957 г. Верховный Совет СССР принял Закон, по которому к компетенции союзных республик было отнесено решение вопросов их внутреннего административно-территориального устройства (определение границ районов, областей). Были приняты меры по восстановлению политических прав ряда народов, репрессированных в годы войны.

Вскоре после окончания войны произошли некоторые изменения в

системе органов государственного управления СССР. Ряд военно-промышленных наркоматов, комитетов, управлений был расформирован или реорганизован в центральные органы управления мирными отраслями промышленности, государственной жизни.

Например, в январе 1946 г. Наркомат боеприпасов преобразуется в Наркомат сельскохозяйственного машиностроения СССР, в феврале того же года Наркомат минометного вооружения – в Наркомат машиностроения и приборостроения СССР.

В марте 1946 г. Верховный Совет СССР принял Закон о преобразовании СНК СССР, совнаркомов союзных и автономных республик в соответствующие Советы министров, а наркоматов – в министерства. Официально это переименование объяснялось тем, что старое название «уже не выражает в достаточной степени отчетливо тот объем компетенции и ответственности, который возлагает Конституция СССР на центральные органы и на лиц, стоящих во главе отдельных отраслей государственного управления».

Поиск лучшей организации управления народным хозяйством СССР первоначально осуществлялся путем разукрупнения ведомств, создания новых центральных отраслевых органов. В результате ряд общесоюзных министерств был разделен на два: одно для западных, другое для восточных районов страны. К февралю 1947 г. в СССР уже имелось 36 общесоюзных и 22 союзно-республиканских министерства (по Конституции СССР 1936 г. – соответственно 8 и 10).

Однако вскоре наметилась обратная тенденция – к сокращению количества центральных ведомств. Начиная со второй половины 50-х гг. шел непрерывный поиск наиболее целесообразных организационно-правовых форм государственного управления. Негативное влияние на этот необходимый в целом процесс оказали элементы субъективизма и волюнтаризма в управлении государством, свойственные Н. С. Хрущеву. Поэтому далеко не все управленческие преобразования того времени оказались жизнеспособными и продуманными.

Тем не менее была проделана большая работа по сокращению численности государственного аппарата и ограничению его привилегий. К концу 50-х гг. были упразднены свыше 10 тыс. излишних и параллельно действовавших контор, организаций, управлений, отделов и других подразделений различных министерств и ведомств, высвобождены и направлены непосредственно на производство более 900 тыс. квалифицированных работников.

Вся страна была разделена на 105 экономических административных районов. В каждом из них создавался Совет народного хозяйства (Совнархоз), который осуществлял комплексное руководство всеми предприятиями и стройками на данной территории. Однако вскоре выявились серьезные недостатки территориального принципа. Руководство конкретной отраслью промышленности, представляющей собой в производственно-техническом отношении единое целое, оказалось раздробленным по экономическим

районам.

Для преодоления таких отрицательных последствий сначала были созданы координирующие республиканские совнархозы, затем – Высший совет народного хозяйства СССР при Совете министров СССР, а также государственные комитеты по отраслям. В целом же управление промышленностью усложнилось, стало еще более многоступенчатым и громоздким.

5.2 Российское государственное управление в конце XX – начале XXI в. Совершенствование системы государственного управления 1985–1993 гг.

Короткий в историческом плане период преобразования системы государственного управления конца XX – начала XXI в. следует разделить на два относительно самостоятельных этапа: до осени 1991 г. и после осени 1991 г.

В марте 1985 г. на внеочередном Пленуме ЦК КПСС Генеральным секретарем был избран самый молодой член Политбюро М. С. Горбачев.

Замысел реформ был изложен Горбачевым на Пленуме ЦК КПСС в апреле 1985 г. Целью его политики стала модернизация социализма. Отмечалась необходимость реформ ввиду назревшего кризиса и утверждался тезис о том, что до сих пор в стране не использовались все потенциальные возможности социализма.

Были провозглашены три основных лозунга, выражавшие программу модернизации: гласность, ускорение, перестройка.

Лозунги новой политики М. С. Горбачева

Гласность: имела целью сделать достоянием общественности то, что до сих пор тщательно скрывалось, а именно: внутренние проблемы страны. Началось изучение «белых пятен» истории

Ускорение: Призыв к ускорению темпов экономического развития

Перестройка: Стремление к реконструкции не только экономики, но и всего общественного порядка в целом. Однако в конечном итоге это привело к распаду системы государственного устройства

Эти лозунги стали ключевыми на первом этапе горбачевских реформ.

Между ними существовала логическая взаимосвязь: гласность способствовала выявлению недостатков, перестройка служила устранению этих недостатков, и все это, в итоге, должно было ускорить общественно-экономическое развитие.

Проведение преобразований, по мнению высшего партийно-государственного руководства, было невозможно со старым бюрократическим аппаратом, настроенным оппозиционно к новому курсу. За 5 лет перестройки состав Политбюро обновился на 85 %, чего не было даже в период сталинских «чисток». Такой же процесс отстранения от власти «брежневской гвардии» происходил и в республиках. К власти приходили молодые партийцы, сторонники реформ.

Целью политических реформ на первом этапе было провозглашено создание демократической модели социализма.

Основные направления реформирования политической системы (демократизация государственного управления):

возрождение прежних институтов власти, долгое время лишенных былого значения. Новая организация центральных органов власти;

политический плюрализм, возрождение общественных организаций и отказ от однопартийной системы;

создание правового государства, базирующегося на принципах разделения властей, парламентаризме, приоритете прав человека;

обновление в новых условиях федеративного устройства, новые взаимоотношения центра и республик в условиях демократии.

В 1988 г. выдвинутый на XIX партийной конференции проект реформы центральных органов власти был принят Верховным Советом СССР.

Вводилась двухуровневая система представительных органов: Съезд народных депутатов СССР (2250 депутатов) с 5-летним сроком полномочий и Верховный Совет СССР (544 депутата). Выборы депутатов на съезд впервые происходили на альтернативной основе тайного прямого всеобщего голосования, причем 1500 депутатов избирались населением, а 750 – партией, профсоюзами и общественными организациями. Съезд избирал из своего состава Верховный Совет СССР.

Оппозиция осудила систему выборов и их результаты. Опираясь на поддержку наиболее популярных средств массовой информации (газеты «Аргументы и факты», «Московский комсомолец», журнал «Огонек», телевизионная программа «Взгляд»), радикалы начали активную пропаганду своих взглядов. Суть этих взглядов составляла предложенная радикалами политическая реформа, основные положения которой включали:

– введение не только представительной, но и прямой демократии в виде периодически проводимых референдумов;

– избрание главы государства – Президента – прямым тайным всеобщим голосованием;

– введение особой процедуры выражения недоверия президенту – импичмента;

– отмену 6-й статьи Конституции 1977 г., утверждавшей «руководящую и направляющую роль КПСС» в советском обществе и государстве; введение многопартийности и политического плюрализма.

В декабре 1989 г. собрался XXVII съезд народных депутатов СССР, на котором радикальная оппозиция добилась обещания М. Горбачева в

ближайшее время принять новую демократическую платформу КПСС с признанием многопартийности, политического плюрализма, а в экономической сфере – смешанной формы экономики и разнообразия форм собственности. Было также принято решение о введении в стране новой должности – Президента СССР.

В марте 1990 г. XXVIII съезд народных депутатов СССР отменил статью 6 Конституции и ввел должность **президента**.

Новая реформа вызвала критику теперь уже как слева, так и справа. Для консерваторов, представлявших собой партийную элиту с пошатнувшимся в новых условиях положением, нежелательным было сосредоточение власти в руках президента, для радикалов неудовлетворительным был сам способ его избрания. Радикалы настаивали на всеобщем голосовании при избрании главы государства. Однако умеренное большинство высказалось за избрание президента съездом. Первым (и последним) президентом СССР стал М. Горбачев. Однако его избрание отразило резкое снижение популярности этого политика в стране. На самом съезде за него проголосовало не более 60 % депутатов.

Отмена 6-й статьи требовала от КПСС выработки новых приемов участия в политической жизни страны. Образовавшаяся в партии «Демократическая платформа КПСС» (лидеры Б. Ельцин, Н. Травкин, Г. Гдлян) настаивала на демократизации партии, на признании свободы фракций внутри КПСС. После того как эти предложения были отклонены, Ельцин заявил о выходе из партии.

Политический плюрализм в стране с только формирующейся новой политической системой привел к созданию большого числа партий и движений, многие из которых стояли на сходных идейных позициях и различались лишь организационно.

В целях стабилизации критической ситуации 26 декабря 1990 г. на XXVIII съезде народных депутатов СССР был принят Закон «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного закона) СССР в связи с совершенствованием системы государственного управления».

Вместо Совета министров СССР учреждался ***Кабинет министров СССР*** во главе с премьер-министром. Кабинет министров СССР непосредственно подчинялся президенту СССР, который, таким образом, стал возглавлять систему органов государственного управления.

Президент возглавил ***Совет безопасности СССР*** – новый государственный орган, на который возлагалась «выработка рекомендаций по проведению в жизнь общесоюзной политики в области обороны страны, поддержанию ее надежной государственной, экономической и экологической безопасности, преодолению последствий стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций, обеспечению стабильности и правового порядка в обществе».

Вторым принципиально важным решением XXVIII съезда народных депутатов стало постановление о проведении референдума по вопросу о сохранении Союза Советских Социалистических Республик.

17 марта 1991 г. был проведен всесоюзный референдум по вопросу сохранения СССР, в котором приняло участие население 9 союзных республик, более 70 % высказались «за». Президент СССР выступил в роли гаранта сохранения Союза.

Но в решительный момент Горбачев допустил грубый политический просчет. В ночь на 28 марта 1991 г., накануне открытия внеочередного Съезда народных депутатов РСФСР, на котором Горбачев собирался обвинить Ельцина в заговоре, направленном на развал СССР, в Москву в первый раз были введены войска. Шаг этот, с одной стороны, объяснялся желанием Горбачева показать силу (армия послушна), с другой стороны, он откровенно боялся Ельцина (неизвестно, чем бы закончился съезд, обвинение могло обернуться и против самого Горбачева). С подачи средств массовой информации депутаты восприняли ввод войск как великое оскорбление. Съезд приостановил свою работу до вывода войск.

Горбачев не решился на открытую конфронтацию и уступил. Ельцин умело перехватил инициативу. 12 июня 1991 г. состоялись выборы первого **Президента России**, на которых уверенно победил Ельцин (57,3 %).

В апреле 1997 г. в Ново-Огарево был подписан Федеративный договор «9+1» между центром и девятью республиками: Россией, Украиной, Белоруссией, Казахстаном, Узбекистаном, Киргизией, Туркменией, Таджикистаном и Азербайджаном. Вопрос о статусе 6 республик, не подписавших союзный договор (Армения, Грузия, Литва, Латвия, Эстония и Молдавия), решен не был.

В июле 1991 г. Президент СССР М. Горбачев провел встречу с Президентами России и Казахстана Б. Ельциным и Н. Назарбаевым. На встрече речь шла о подписании союзного договора, после чего должна была последовать отставка наиболее консервативных руководителей в правительстве СССР – премьер-министра В. Павлова, министра обороны Д. Язова и председателя КГБ В. Крючкова. Предполагаемая отставка ускорила реализацию заговора консерваторов, направленного на восстановление властных структур КПСС и центрального союзного руководства.

19 августа 1991 г., во время нахождения Президента СССР Горбачева на отдыхе в Форосе (Крым), группа высших руководителей СССР предприняла попытку совершить государственный переворот. Было объявлено, что президент по состоянию здоровья не может управлять страной и власть переходит Государственному комитету по чрезвычайному положению (ГКЧП), в который вошли:

В. Павлов – премьер-министр СССР

Б. Пуго – министр внутренних дел СССР

В. Крючков – председатель КГБ

Г. Янаев – вице-президент СССР, объявивший в своем приказе о вступлении в «исполнение обязанностей Президента СССР»

О. Бакланов – первый заместитель председателя Совета обороны СССР

В. Стародубцев – председатель Крестьянского союза СССР

А. Тизяков – президент Ассоциации госпредприятий и объектов

промышленности, строительства, транспорта и связи СССР

Обращаясь к населению страны, ГКЧП объявил, что перестройка зашла в тупик, что политика Горбачева привела к распаду государственности, а также заявил о намерении восстановить в стране порядок и предотвратить развал СССР, для чего устанавливалось чрезвычайное положение на 6 месяцев и вводилась цензура. Была также приостановлена деятельность партий, движений и объединений, оппозиционных КПСС, запрещен выпуск оппозиционных газет.

В Москву были введены войска. С 19 августа жители Москвы собирались вокруг Белого дома, где заседал Верховный Совет РСФСР. Войска заняли выжидательную позицию. Большинство республик не признало законность ГКЧП (за исключением республик Средней Азии и Азербайджана). Противостояние в столице закончилось 21 августа. Путчисты, потерявшие рычаги власти, отправились в Форос к Президенту и вскоре были арестованы. Горбачев вернулся в Москву. По требованию демократов деятельность КПСС была запрещена, ЦК КПСС объявил о самороспуске, также был распущен Кабинет министров.

Попытка переворота ускорила процесс распада Союза. Начался последовательный развал всех государственных структур. После путча восемь республик заявили о своем суверенитете, были признаны независимыми республики Прибалтики. Съезд народных депутатов СССР объявил о самороспуске, и до заключения нового союзного договора его функции перешли к Верховному Совету СССР. Ликвидировано большинство союзных министерств.

На встрече президентов России, Украины и Белоруссии 8 декабря 1991 г. в Беловежской Пуще было объявлено о ликвидации союзного договора об образовании СССР и образовано новое достаточно неопределенное государственное формирование – Содружество Независимых Государств (СНГ), открытое для вступления в него других республик.

21 декабря 1991 г. в Алма-Ате, куда Горбачев даже не был приглашен, к СНГ присоединились еще восемь республик, кроме республик Прибалтики и Грузии, что фактически означало конец СССР. Горбачеву, Президенту уже несуществующей страны, не оставалось иного выхода, как сложить с себя президентские полномочия.

Новая российская государственность в 1991–1993 гг. находилась в процессе становления.

Положенный в основу государственности принцип разделения властей не имел твердой законодательной основы, не было баланса между законодательной и исполнительной властями.

Исполнительная власть, сосредоточенная в руках Президента и Правительства, постоянно встречала противодействие со стороны власти законодательной, представленной Съездом народных депутатов РСФСР и Верховным Советом РСФСР. Трения особенно обострились в вопросах проведения экономической политики. Правительство выступало за более радикальные методы реформирования экономики, законодатели,

обеспокоенные падением жизненного уровня населения, – за более осторожные реформы с упором на социальную защищенность.

5.3 Конституция Российской Федерации 1993 г. Утверждение институтов государственной власти новой России.

В декабре 1993 г. прошли выборы в Федеральное Собрание – новый орган представительной власти, заменивший Верховный Совет.

Одновременно 12 декабря 1993 г. на референдуме была принята новая Конституция России, определившая систему государственного устройства в постсоциалистической России.

Новая Конституция закрепила политические изменения, произошедшие в стране, утвердила новые основы социальных, имущественных, национальных отношений, закрепила федеративное устройство России, определила структуру власти, отношения центральных и местных органов управления, гарантировала ряд демократических прав, свобод человека и гражданина.

В соответствии со ст. 1 Основного закона Российская Федерация – Россия есть демократическое федеративное государство с республиканской формой правления.

Носителем суверенитета и единственным источником власти в стране является ее многонациональный народ, который осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Статья 10 Конституции закрепляет демократический республиканский

правовой строй, утверждая принцип разделения властей на создающие закон, применяющие закон и следящие за его соблюдением. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти, по конституции, самостоятельны. Таким образом, государственную власть в Российской Федерации осуществляют:

– Президент Российской Федерации;

– Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума);

– Правительство Российской Федерации;

– суды Российской Федерации.

Характер государственной власти, основанный на положениях Конституции, отражает в целом переходный характер государственной власти от авторитарной – к подлинно демократической, переход от тоталитарного общества – к гражданскому.

Несмотря на новые демократические формы и принципы созданной системы институтов государственного управления, было очевидно усиление в распределении власти от представительных органов к президенту. Эта проблема остается в центре внимания общественности, политических партий, а дискуссии по вопросу необходимости перераспределения властных функций в пользу главным образом представительной власти обостряются вместе с нарастающими трудностями реформ. Видимо, сложившийся баланс полномочий в настоящий момент в целом отвечает условиям переходного периода, который не может быть преодолен без сильного авторитарного элемента в управлении. Кроме того, «президентская» структура государственной власти в России не только обоснована условиями переходного периода, но имеет и глубокие исторические корни и традиции.

* * *

Деятельность Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Государственной Думы, избранной на основе Конституции России 1993 г., позволила в определенной мере стабилизировать политическую обстановку в стране, свести политическую борьбу в значительной степени к парламентским формам.

В 1993 г. в России наблюдался высокий процент инфляции. Экономические проблемы были чрезвычайно сложными. Жизненный уровень населения продолжал падать. Российское правительство в начале 1994 г. стало проводить жесткий антиинфляционный курс.

Высокие темпы инфляции, нестабильность банковской системы потребовали усиления государственного контроля над финансами. Центробанк России отказался от финансирования дефицита государственного бюджета за счет льготных кредитов, был установлен жесткий контроль над денежной массой, что позволило до лета 1998 г. поддерживать стабильный курс рубля относительно доллара. Обратным результатом этих мер стали многомесячные задержки заработной платы бюджетникам, пенсий, недофинансирование государственных расходов.

Для поддержания бюджета государство, Министерство финансов широко использовали внутренние ресурсы. Поиск денег именно на внутреннем рынке не был случайностью. Возможности получать средства извне сократились. В конце 1997 г. началось резкое падение мировых цен на нефть, что, в свою очередь, повлекло снижение цен на те виды сырья, в стоимость которых закладывались большие расходы на энергоносители: медь, никель, алюминий. Для России это означало дополнительное падение доходов от экспорта.

Эти и другие факторы привели к тяжелому экономическому кризису в России в августе 1998 г. Было объявлено о фактическом банкротстве страны. Одновременно Центробанк отказывался поддерживать прежний курс рубля.

Следствием этого стало стремительное подорожание доллара. Далее последовал тяжелейший банковский кризис. Многие частные банки следом за государством стали отказывать своим клиентам в выплате их собственных средств. Осложнилось и внешнеэкономическое положение страны. Западные финансовые институты отказывали России в кредитах.

События 17 августа 1998 г. подвели определенный итог неудачам в проведении реформ в стране в 90-е гг. и вызвали разногласия в вопросе о сущности экономических реформ, их результатах и перспективах.

Правительство, возглавляемое С. Кириенко, было отправлено в отставку. Государственная Дума дважды отклоняла кандидатуру В. С. Черномырдина, предложенную Президентом России на пост премьер-министра. После борьбы за новую кандидатуру премьер-министра правительство возглавил политик, имеющий большой опыт и пользующийся авторитетом, – бывший министр иностранных дел Е. М. Примаков. Е. М. Примаков был первым после 1993 г., кто пользовался поддержкой Федерального Собрания.

Правительство, возглавляемое Е. М. Примаковым, сумело создать условия для экономического роста. Эти тенденции затем приобрели относительно стабильный характер.

В 1996 г. Президент Б. Н. Ельцин был переизбран на второй срок, получив во втором туре 55 % голосов.

В мае 1999 г. ряд фракций Государственной Думы предприняли попытку объявить импичмент президенту Ельцину. Эта попытка провалилась, однако она спровоцировала длительный кризис во взаимоотношениях Президента и руководства Правительства. 12 мая 1999 г. Е. М. Примаков был отправлен в отставку, и на пост премьер-министра назначен С. В. Степашин. 9 августа 1999 г. его сменил В. В. Путин.

31 декабря 1999 г. Президент России Б. Н. Ельцин объявил о том, что он слагает свои полномочия и передает их премьер-министру страны В. В. Путину.

26 марта 2000 г. Президентом Российской Федерации был избран **В. В. Путин.**

Вопросы для самоконтроля:

1. На сколько экономических административных районов был поделен СССР в конце 50-х годов для оптимизации управления в период восстановления народного хозяйства?

2. Какие органы в соответствии с Конституцией 1993 года осуществляют государственную власть в Российской Федерации?

3. Кто и когда стал первым Президентом за всю российскую историю?

4. Какой орган по обеспечению национальной безопасности был создан в последние годы Советского Союза?

5. Когда был проведен всесоюзный референдум по вопросу сохранения СССР и каковы его результаты?

6. На базе какого органа власти был создан Кабинет министров СССР? Какой орган современной России является преемником Кабмина СССР?

7. Какова роль Е. М. Примакова в должности Председателя Правительства России? Кто сменил Е. М. Примакова на посту премьер-министра после его освобождения от должности?

Глава 2. Теоретические основы государственной власти

Государственная власть является видом публичной власти. Обладая значительной общественной силой, он способна при помощи организационных и правовых средств реализовывать волю государства в пределах действующего законодательства. Большинство учёных придерживается точки зрения, что государственная власть – это государственная организация политического управления обществом, объём и средства воздействия которой в большей степени превышает все остальные виды власти.

Распространение государственной власти, при помощи специального аппарата принуждения или убеждения, происходит на все сферы общественной жизни. Она обладает исключительным правом издавать общеобязательные к исполнению обществом нормативно-правовые акты.

В настоящее время исследования в области проблем государственной власти имеет активную тенденцию, учёными и специалистами-юристами прорабатываются отдельные спорные вопросы, не нашедшие чёткого объяснения. Существуют разногласия и в самом понятии «государственная власть», детали которого имеют неодинаковую трактовку.

Так, например, существует мнение, что «государственная власть в России заключается в организации и функционировании всех ветвей власти, направленных на реализацию задач, функций и полномочий в соответствии с общегосударственными программами, для достижения цели российского государства – обеспечение прав и свобод человека и достойных условий его жизни»[1]. Из другой дефиниции мы видим, что «что государственная власть – это определенные волевые отношения, возникающие между людьми, их социальными группами, обществом в целом и государством»[2]. Интересно также суждение, калечащееся в том, что «государственную власть как систему юридических государственно-властных полномочий государственных органов и должностных лиц, распределенных по вертикали и горизонтали, направленных на реализацию задач и функций государства»[3].

Очевидно, что несмотря на различия в интерпретациях понятия, «государственная власть» имеет достаточное количество общих составляющих её элементов. В настоящей главе будут рассмотрены основные теории происхождения государства; раскрыта её сущность, как политической категории; определены признаки государства, отличающие его от любых других политических организаций и объединений; раскрыты формы государственного устройства, а также рассмотрены понятия государственной власти, её система и легитимация.

---

[1] Селиванов, А. Общественная власть и гражданин в условиях использования судовой административной юрисдикции (проблемы теории и практики) // Журнал российского права. – 2016. – № 9. – С. 49.

[2] Дробязко, С.Г. Общая теория права: Учеб. пособие / Под ред. С.Г. Дробязко, В.С. Козлова. – Минск: Амалфея, 2016. – С.35.

[3] Байтин, М.И. О понятии государства // Правоведение. – 2017. – № 3 (242). – С. 29.

Часть 1 Основные теории происхождения государства

С древних времён люди задумывались о возникновении государства, ими делались первые попытки определить послужившие этому процессу пути и причины. Отсюда возникали самые разновидные теории происхождения государства. Разнообразность появления теорий объясняется различными историческими, политическими, экономическими и социальными условиями, в которых находились их авторы. Кроме того, в этих теориях находили отражение те философские и идеологические взгляды, которых они придерживались. Учитывался также наработанный по этому вопросу опыт предыдущих исследователей.

Небезынтересным является то, что теории происхождения государства возникали как попытка найти дать объяснение того, что начиная с первобытного общества, характеризовавшегося свое социальной однородностью, возникло определённое меньшинство, начавшее властвовать над остальным большинством. Параллельно с этим возник вопрос: почему это большинство согласилось подчиняться? В этой связи наиболее правдоподобное объяснение теоретика, давало основания для объяснения его теории происхождения государства.

Наиболее известными теориями происхождения государства являются:

теологическая
патриархальная
органическая
договорная
теория насилия
материалистическая (марксистско-ленинская)
психологическая

1.1 Теологическая теория происхождения государства

Данная теория считается наиболее древней ввиду того, что правовая мысль человечества того времени сводилась к пониманию земных порядков не только как возникших самостоятельно в обществе, но и как имеющих божественное происхождение. Доказательством этому служат исторические примеры обожествления верховной власти в первых древнейших крупных цивилизациях - Египте, Индии и Китае. Постепенно это явление распространилось и на европейский континент.

Согласно теологической теории, государство является продуктом божественной воли. Это объясняет незыблемость и постоянность государственной власть, одновременно зависящей от религиозных деятелей и организаций. Божественной волей объясняется необходимость подчинения правителю, а также существующее между людьми неравенство правового и социально-экономического характера. Отказ в подчинении государственной власти рассматривался сторонниками данного подхода как непослушание Всевышнему.

Наиболее ранние труды по исследованию и описанию сущности

теологической теории государственной власти принадлежат римскому теологу и апологету Тертуллиану, а также богослову и философу Аврелию Августину (Иппонийскому). В средневековые времена эта теория находит место в трудах Фомы Аквинского. Более поздними её идеологами стали французский философ и математик Жак Маритен, бельгийский кардинал Дезире-Жозеф Мерсье и другие.

Положительной чертой этой теории является придаваемая государственной власти святость, что в большей мере способствовало утверждению в обществе порядка, согласия и духовности. При этом слабым местом теологической теории является практически полное отсутствие учёта социальных и экономических отношений на государство, что не даёт в полной мере определить порядок совершенствования государственного устройства. Ключевую роль в теологической теории вера.

1.2 Патриархальная теория происхождения государства

Не менее древней является патриархальная теория происхождения государства, которая нашла своё основание на коллективности человечества. Уже наиболее ранними представителями этой теории, к которым относятся древнегреческие философы Аристотель и Платон, древнекитайский мыслитель Конфуций, считалось, что, в сущности, человека заложено стремление взаимному общению, предполагающее создание семьи. Их взгляды в большинстве случаев развивались английским философом Робертом Филмером, русским социологом Н.К. Михайловским и другими учёными.

Основной мыслю всех этих представителей патриархальной теории сводились к идее, что государство – это продукт разросшейся семьи, то есть одна своеобразная большая семья, в которой основная власть принадлежит отцу (патриарху) и имеет неограниченный характер. При этом происхождение власти патриарха (в семье – отца, а в государстве – монарха) имеет божественное начало, сопротивление ему считается недопустимым. Забота монарха считается единственной и главенствующей, способной обеспечить своим подданным, равносильно, как и отец в своей семье, необходимые для жизни условия.

В отличие от теологической теории, приверженцы патриархальной доктрины несколько упрощают процесс возникновения государственности. Их формулой становится отождествление государства как семьи, правителя (монарха), как своеобразного отца. Иными словами, «правитель – государство (подданные)» равнозначно сочетанию «отец – члены семьи».

1.3 Органическая теория происхождения государства

Несмотря на то, что данная доктрина рассматривалась в своих трудах ещё Платоном и Аристотелем, наиболее широкую популяризацию она приобрела во второй половине XIX-го века. Наиболее подробно она была изложена в трудах английского философа и социолога Герберта Спенсера, французского социолога и политического деятеля Гене Вормса и немецкого юриста и либерального политика Гуго Прейса. Основное влияние на развитие

этой теории названными деятелями оказала идея английского натуралиста Чарльза Дарвина о естественном отборе в природе.

Г. Спенсер и его единомышленники делали упор на биологический фактор происхождения государственности, считая, что сущность человека по происхождению является больше биологической, чем социальной. Государство представлялось ими в виде общественного организма, элементами которого являются люди, наподобие как биологический организм состоит из клеток. Выражаясь иначе, государство, являясь некоей разновидностью биоорганизма имеет мозг (правителей), а также другие различные органы (подданные правителю). По этому подобию, в процессе естественного отбора (например, в ходе войн) образовываются новые государства, устанавливаются в них новые правительства, изменяется система управления.

Недостатком этой теории является преобладание биологического фактора над другими причинами возникновения государства, так как невозможно сводить все проблемы (религиозные, социальные, национальные и другие) только к биологическим.

1.4 Договорная теория происхождения государства

На рубеже XVII–XVIII вв. в трудах голландского юриста и государственного деятеля Гуго Гроция, французского историк, правоведа и философа-просветителя Шарля Луи де Монтескьё, швейцарского философа и мыслителя Жана-Жака Руссо, русского философа-материалиста Александра Николаевича Радищева и некоторых других общественных деятелей наиболее чётко приобрела очертание договорная теория происхождения государственности. Сущность этой доктрины состоит в том, что государство рассматривается как результат договора между людьми, находившимися до создания этого продукта сознательного творчества в начальной точке отсчёта, то есть в первобытном состоянии. Люди, передающие определённую часть своей свободы на основании заключённых между ними договоров, представляют рационально объединения, являющееся, по утверждению приверженцев данной доктрины, государством.

Такое состояние даёт право государству принимать законы, позволяющие осуществлять определённые права и обязанности. К первой части относятся сборы налогов, наказание преступников и т.п., ко второй – защита прав граждан и их собственности, территориальной целостности государства и обеспечение его безопасности и т.д. Зеркальные обязанности и права имеют граждане, которые в случае обнаружения злоупотреблениями власти могут расторгнуть с последними договор, в том числе путём свержения.

Несмотря на то, что договорная теория имела значительное демократическое содержание, её недостаток заключался в недооценке происхождения государственных объективных факторов, а также порыв с религиозными представлениями о происхождения государственной власти.

1.5 Теория насилия происхождения государства

Приверженцы насильственной доктрины – немецкий философ Евгений Дюринг, польский социолог Людвиг Гумплович, немецкий экономист и социал-демократический политик Карл Каутский и другие, считали, что происхождения государства состоит сугубо в военно-политических факторах, заключающихся в порабощении одних племён другими, а также совершении при этом насильственных действий. Ими не рассматривалось государство как итог внутреннего совершенствования общества. В приоритет ставилась идея о навязанной внешней силой конкретному государству его дальнейшее развитие.

Опыт прошлого показывает, что военно-политические факторы не играют решающего значения в образовании государства, они зачастую уступали социально-экономическим причинам его возникновения. Следует также понимать, что никакие завоевания самостоятельно не смогут привести к зарождению государства, так как для данного процесса требуются значительно развитие общества в эконмической сфере, способной сформировать и содержать новый государственный аппарат.

1.6 Материалистическая теория происхождения государства

Основным представителем материалистической доктрины является немецкий социолог, философ и экономист Макс Вебер, который с позиций развития экономики строил свою теорию построения государственности на трёх крупных элементах разделения труда. Считая за основу отделение от земледелия скотоводства и ремесла, при одновременном обособлении класса людей, занятых только обменом, Вебер настаивал на появлении различных форм собственности: коллективной и частной. Появление последней в итоге характеризуется выделение публичной власти, которая не выражает интересы всех членов общества.

Последователями Вебера в этой концепции стали немецкий социолог, экономист и философ Карл Маркс, немецкий политический деятель и предприниматель Фридрих Энгельс, а также советский политический деятель и революционер Владимир Ленин, которые считали основной причиной возникновения государства раскол общества. Это разделение, по их мнению, характеризуется появлением имущих и неимущих классов, то есть на эксплуататоров и того, кого они эксплуатируют. Из этого следует, что государство является определённым механизмом с целью сохранения и поддержания господства правящего класса над другим. На этом основании материалистическая теория, преобразовалась в *марксистско-ленинскую*.

Необходимо отметить, что авторы с опорой на исторические факты строят логические цепочки построения государства, объясняя его появление на основании усложняющегося общинного и родового самоуправления. Однако при преобладающем экономическом факторе, ими упускается влияние на происхождение государства религиозных, национальных и других причин.

1.7 Психологическая теория происхождения государства

Известными представителями данной концепции являются русский

философ м правовед Лев Иосифович Петражицкий и австрийский психолог Зигмунд Фрейд, которые считали точкой отсчёта происхождения государства наличие у человека особых свойств психики (потребности подчинять и подчиняться, бить и быть избиваемым и т.п.). По их мнению, государство возникает для удержания в определённых рамках различных психических начал личности.

Объясняя с профессиональной точки зрения происхождение государства приверженцы данной теории считают его разрешением психологических противоречий между активными личностями и пассивной массой из остального общества. Иными словами, установлением баланса между индивидами, способными принимать решения и лицами, предрасположенными только подражать подобным действиям или исполнять такие решения.

Не следует отвергать психологический фактор в происхождении государства. Однако необходимо учитывать, что психологические свойства индивида формируется в различных условиях (социально-экономических, религиозных, военно-политических, национальных и других), которые не всегда являются первостепенными в рассматриваемом процессе.

Помимо рассмотренных в данном разделе теорий, существуют и другие концепции, основывающиеся на различных условиях и факторах, влияющих по мнению сторонников конкретных учений на происхождение государства. К таким теориям относятся:

психоаналитическая теория, в которой утверждается необходимость создания государства для сдерживания агрессивных комплексов человека;

расовая теория, которая обосновывает своё существование наличием высших и низших рас, где первая категория призвана управлять второй;

патримониальная теория, основанная на мнении о происхождения государства от права владения собственником землёй;

ирригационная теория, в которой государство выступает в качестве организатора масштабных работ;

юридическая теория, авторы которой придерживались точки зрения, заключавшейся в правовом аспекте возникновения государства, где происходило юридическое олицетворение нации.

Кроме этого, в последние десятилетия интенсивно протекающие различные политические, социально-экономические, военные, национальные и другие процессы способствовали возникновению новых концепций происхождения государства.

Например, *теория «инцеста»,* основывается на суждении в том, что возникновению государства способствовал отказ человека от кровосмешения. Другая теория – *кризисная* – исходит из перехода общества к производящей экономики, способной поддерживать новые формы человеческой жизни. В *теория элит* считается возникновение государства в процессе, когда народными массами управляет верхушка общества, которая определяется по признакам происхождения, образования, социального статуса и т.п.

Таким образом, из рассмотренных в данном разделе теорий

происхождения государства становится очевидным, что каждая из них возникала и развивалась в определённых исторических, политических, социально-экономических, религиозных, национальных, военных и других условиях. Несмотря на то, что каждая из концепций была их авторами логически обоснована, а в некоторых случаях реализована, невозможно считать какую-либо теорию первостепенной. Только дифференцированное сочетание сущности представленных выше доктрин может способствовать изучению такого сложного и многогранного вопроса, как происхождение государства.

Вопросы для самоконтроля:

1. В чём заключается сущность государственной власти?
2. На каких принципах основывается государственная власть в Российской Федерации?
3. В чём заключается сущность разделения государственной власти в России?
4. Каковы принципы формирования правового государства, в условиях демократического развития.

Часть 2 Власть как политическая категория. Политическая (государственная) власть

2.1 Власть - жизненно важный элемент существования человеческого общества

Зарождение и развитие какого-либо государства невозможно без государственной (политической) власти. Политика, являясь одной из сфер человеческой деятельности, реализует свои цели и интересы, основой для которых служит «власть». Эта политическая категория представлена государством и его возможными ресурсами (учреждениями, национальным достоянием, населением, природными богатствами и пр.), способствует удовлетворению различного рода интересов, как групповых, так и частных.

Исторически власть появилась как жизненно важный элемент существования человеческого общества, который с одной стороны обеспечивал ему выживание перед внешними угрозами, с другой – создавал гарантии его бытия внутри сообщества[4].

Несмотря на то, что власть становится объектом борьбы между индивидуумами, группами, коллективами, движениями, партиями, а иногда и государствами, её сущность зачастую остаётся тайной в сфере политической деятельности. Вместе с тем перманентный процесс развития человечества постоянно требует от научного сообщества разъяснения: что такое власть?

---

[4] Новикова, А.В. Теоретические оценки соотношения политической и государственной власти // Известия Алтайского государственного университета 4/1 (72/1) Серия: «История, Политология» Изд-во Алтайского государственного университета. — Барнаул: АлтГУ, 2011. - С. 259.

Абстрактное явление или реальное действие?

С древних времён до нынешних дней многие учёные – философы, политологи, социологи, экономисты и другие осуществляли попытки исследовать природу власти, раскрыть в полной мере её сущность и выяснить – что заставляет общество или группу лиц подчиняться одному лидеру, который по своему характеру может выступать тираном, честолюбцем, праведником или неспособным посредственным руководителем.

И, наконец, главной задачей этого процесса всегда являлось разрешение главного вопроса подчинения: внутреннее желание подчиняться или боязнь какого-либо насилия?

Отвечая на этот вопрос, следует также учесть, что носителями власти не обязательно должен выступать индивид. В ряде случаев обладателями власти являются группы людей – партии объединения, государства. Власть также, наряду с насилием, может проявляться в отдельных жестах, взглядах, словах и даже инстинктах.

2.2 Понятие «власти» как категории политологии

Говоря о понятии «власть», следует уточнить, что это категория политологии, которая в свою очередь обладает возможностью воздействия на деятельность окружающих, как индивидуумов, так и групп людей. Для реализации на них своего воздействия (влияния) власть использует достаточно широкий инструментарий.

В обществе существует множество определений понятия «власть». В одном случае властью называют тип социального воздействия, то есть возможность одними управлять поведением других (бихевиористский подход). В другом понимании этого термина акцент делается на достижение конкретных целей определённых группы интересов (телеологический подход). Приверженцы инструменталистского подхода рассматривают власть как средство управления обществом. В случае понимания власти, как механизма перераспределения ценностей в возникающих в обществе конфликтных ситуаций, можно говорить об конфликтологическом подходе.

Кроме того, системная трактовка власти представляет её как средство обеспечения целостности какой –либо системы, а структурно-функциональное толкование власти подразумевает её как способ самоорганизации людей, который базируется на чётком разделении функций управления процессом и исполнения указаний.

Все приведённые выше трактовки показывают, что дефиниция «власть» имеет чётко выраженный объективистский характер. Это происходит ввиду признания объективно существующих между управляющими и подчиняющимися определённых социальных отношений и соответствующего поведения. В этой связи актуальным до нынешнего времени остаётся высказывание отечественного философа и мыслителя Александра Кожева, который рассматривает проблему понятия Власти, как первоочередную, то

есть предшествующую всем исследованиям Государства[5].

Политологическая наука различает два типа власти: власть-могущество и власть-авторитет. Первый тип предполагает способность воздействия на поведение других желательным образом, при которой возможно осуществление управления государством. Другой тип обозначает признание одними людьми права подчинять своей воле других, используя для этого такие инструменты, как отдача распоряжения и требование его выполнения.

Природа власти по своей сущности явление социальное, так как её возникновение происходит в обществе и вызвано объективными потребностями. Сущность таких потребностей заключается в согласовании множества несовпадающих интересов индивидуумов или групп (одни в отличие от других занимают разное положение в общественной жизни и имеют неодинаковый её уровень, обладают талантами, занимаются различными видами труда и пр.), а также регуляции социальных отношений. Данные проявления в обществе, выраженное каким-либо неравенством порождают определённого рода несовместимости. Для их урегулирования власть использует различный инструментарий вплоть до принуждения, который регулирует несовпадающие интересы индивидуумов или групп, что защищает общество от хаоса или полного распада.

Необходимо отметить, что власть имеет в своей сущности несколько целей, которые заключаются в нейтрализации угроз разрушения, деградации и распаде какой-либо системы, стабилизации общества и его внутренних взаимоотношений, ликвидации возникающих конфликтов.

Одновременно с этим власть может иметь конструктивный (созидательный) характер, либо прямо противоположный – разрушительный. В первом случае, например, функция власти служит для гармонизации человеческих отношений в обществе, разрешения возможных противоречий и удовлетворения потребностей. В другом, с целью достижения своих целей, властью может быть применён инструментарий для подавления интересов управляемых индивидуумов или групп людей.

Отсюда следует, что политическая власть является составной частью любого общества, поскольку защищает его от собственного несовершенства и возникающих при этом проблем; позволяет избежать кризисов, ведущих к распаду какой-либо системы, в том числе и государственной; предохраняет от утопии и хаоса, а также обязывает уважает установленные ею политический порядок и соответствующие правила поведения.

2.3 Политическая (государственная) власть

Что касается соотношения понятий «власть» и «политическая власть», то в этом вопросе исследователи разделились на два лагеря. Одни считают власть политическим феноменом, что позволяет им использовать эти два понятия в качестве равнозначных синонимов. Другая группа, помимо феноменальности власти рассматривает её как принадлежность определённых

[5] Кожев, А. Понятие Власти. М.: Праксис, 2006. С. 192.

групп людей или сообществ, деятельность которых направлена на достижение общих целей.

Оба подхода не лишены недостатков, заключающихся в том, что трактовка понятия власти только сквозь призму политологии противоречит её обыденному пониманию. Это отчётливо проявляется, когда «слово власть» используется для описания неполитических событий (например, власть родителей над детьми, хищных и сильных млекопитающих над более слабыми и т. п.). Также термин «политическая власть» по своему смыслу не подразумевает проявления «власти» в целом в каких-либо других сферах (например, экономическая власть, власть человека над животным миром, иерархия семейных отношений и т. д.).

Такое состояние заставляет рассматривать политическую власть как элемент власти в целом, то есть её разновидностью. Что касается определения форм политической власти, то их специфика и взаимоотношения требуют уточнения и соответствующего разъяснения.

Особенно сложной проблемой является чёткое истолкование дефиниций «политическая власть» и «государственная власть». Это обусловливалось преобладанием западных традиций в определении понятия «государства», которое зачастую рассматривалось с позиций классового (материалистического) подхода. В данной концепции излагалась мысль, что государство и политика появилось в первобытном обществе одновременно.

С формированием классового общества, когда государство стало рассматриваться как инструмент эксплуататорского класса над остальным большинством, с целью удержания своего господства, произошло слияние этих двух дефиниций. Государство перестало рассматриваться как сложный механизм институтов, имеющих свои потребности для удовлетворения внутренних интересов. Это привело к тому, что понятие «государственная власть» заняло зависимое состояние от дефиниции «политическая власть», в результате чего появились проблемы трактовки последней.

Появившийся термин политическая (государственная) власть приобрёл двойственное значение, обусловленный тем, что политическая власть, как правило, законодательно не фиксируется. Одновременно с этим контроль за деятельностью государства со стороны государственной власти находит своё закрепление в нормативных правовых актах.

Государственная власть выступает в данном случае в качестве своеобразного центра (ядра) политической власть. Опираясь на принудительный аппарат, она распространяет своё влияние на население конкретной страны и общество в целом. Кроме того, государственная власть характеризуется такими качествами, как наличие способности одного из элементов системы взаимоотношений достигать своих целей и потребностей в условиях преодоления сопротивления других элементов. Необходимым компонентом государственной власти являются средства её функционирования, позволяющие подчинять воле отдельных лиц остальное большинство. Это находит подтверждение в словах М. Вебера, одного из первых исследователей определения «государственная власть», который

считал, что «власть означает любую возможность проводить внутри данных социальных отношений собственную волю, даже вопреки сопротивлению, независимо от того, на чём такая возможность основана»[6].

В Российской Федерации существуют элементы, положительно влияющие на развитие процессов функционирования государственной власти. К ним относятся: совершенствование законодательного процесса; контроль над реализацией действующих нормативных правовых актов; повышение качества взаимодействия между законодательной, исполнительной и судебной ветвями власти, а также качественное развитие техники планирования. При этом государственная власть реализуется системой государственных органов федерального и регионального уровня.

Таким образом, проблема точного определения понятия «власть» остаётся до настоящего времени не разрешённой и требует своего дальнейшего исследования. При дальнейшем изучении этого понятия необходимо осуществлять поиск новых стратегий исследования и использовать различные методологические принципы, а также учитывать религиозные, национальные, психологические, экономические, коммуникационные и другие факторы.

Термин «политическая власть» является собирательным понятием сущность которого заключается в совокупности различных видов властных отношений, каждый из которых обладает своими особенностями и спецификой.

Различия между понятиями «политическая власть» и «государственная власть» состоят в разнице реализации своих полномочий, ввиду различного состава субъектов. Неоднородными остаются и методы, используемые этими двумя видами власти в достижении своих целей. Расхождения в этих понятиях обуславливается также объёмом реализации своих полномочий, где, например, только субъекты государственной власти, в отличие от политической власти, могут издавать нормативные акты обязательные к исполнению представителями общества.

В то же время, благополучно развивающееся государство может рассчитывать на успех в случае, если у него в качестве опоры имеется твёрдая и авторитетная политическая власть.

Вопросы для самоконтроля:

1. В чем заключается природа власти?
2. Каким образом власть влияет на функционирование общества?
3. Каковы отличия власти от доклассового общества?
4. Каковы общие черты государственной власти?

Часть 3 Признаки государства, отличающие его от других

---

[6] Вебер, М. Хозяйство и общество: очерки понимающей социологии. Господство. / Пер. с нем. под ред. Л. Г. Ионина. — М.: Издательский дом Высшей школы экономики, 2019. — С. 78. (544 с.)

политических организаций

3.1 Государство – понятие и сущность

В гражданском обществе цивилизованного мира постоянно формируются и претерпевают изменения его отдельные части. Состава таких объединений может строиться по профессиональной, классовой, возрастной, социальной, экономической или иной принадлежности. Каждая такая организация может также иметь разную численность своих членов, форму управление, сущность продвигаемых интересов и т.п. Все подобные формирования следует считать политическими.

Наряду с разного рода общественными объединениями, союзами, комитетами, партиями существует отдельная политическая организация, представляющая собой всё общество в целом и являющаяся одновременно при этом центром всей политической системы общества. Такой организацией является **ГОСУДАРСТВО**. В нём, как ни в каком другом политическом объединении, в ходе исторического развития общества, выделились присущие только ему виды и формы общественной деятельности, а также определённая система функционирования.

С древнейших времён философами и другими просвещёнными лицами, включая вождей, полководцев, мыслителей, делались попытки дать толкование термину **«государство»**. В зависимости от развитости, цивилизации, временной эпохи, традиций и нравов населения различных регионов планеты это понятие не находило точного определения.

Например, известный древнегреческий философ Аристотель считал, что «государство» — это сосредоточение всех умственных и нравственных интересов людей[7]. Древнеримский государственный деятель и политик Марк Туллий Цицерон токовал «государство», как союз людей, объединённых общим сводом прав и целями[8].Немецкий философ Иммануил Кант придерживался мнения о том, что «государство» — это общество людей, которое само распоряжается и управляет собой[9].

Известный советский и российский учёный-правовед Олег Емельянович Кутафин в своих научных трудах поясняет, что ***«государство»*** - *это особая суверенная территориальная организация политической власти, обладающая специальным аппаратом и регулирующая отношения, складывающиеся в обществе, с помощью обязательных правил поведения*[10].

Независимо от исторической эпохи, государство приобрело некоторые свои неизменные общие *признаки*, которые отличают его от любых других

---

[7] Аристотель. Политика / Аристотель; [Пер. С.А. Жебелева, М.Л. Гаспарова], М.: АСТ, 2002. С. 32 (393 с.)

[8] Цицерон, М.Т. О государстве: О законе; О старости; О дружбе; Об обязанностях; Речи; Письма / Из классического наследия. М.: Мысль, 1999. С. 172. (782 с.)

[9] Галанза, П.Н. Учение Канта о праве и государстве. М.: Госюриздат, 1960. С. 14 (51 с.)

[10] Кутафин, О.Е. Государство и право / Избранные труды: в 7 т. / О.Е. Кутафин. М.: Проспект, 2011. Т. 2. С. 41.390 с.

организаций общества.

3.2 Признаки государства

К первому признаку государства следует отнести наличие в его составе *публичной власти*. Иными словами, государство своими высшими управленческими структурами – государственными органами, которые, являясь взаимосвязанными, одновременно взаимодействуют между собой. Образованный в указанных органах государственный аппарат (администрация, суды, армия и т.п.) обеспечивает управление, в том числе государственное принуждение[11].

Второй признак государства заключается в равнозначном распространении на всех государственной власти, то есть находящихся на его территории. Эту отличительную особенность в некоторых случаях называют признаком *территориальности*. Ввиду того, что территория, без которой государство не может существовать, является его пространственной основой. Она включает не только сушу и водное пространство зафиксированные государственной границей, но и в равной степени охватывает недра государства, его воздушное пространство и континентальный шельф. Этим же признаком выражается принадлежность человека к государству, возникает такой общественный институт, как гражданство и подданство.

Монопольное издание юридических норм, без которого не может существовать никакое государство, является его третьим признаком. Данное свойство государства позволяет юридически оформить государственную власть, установить на всей его территории обязательные к исполнению правила поведения. Созданные при этом юридическое нормы (нормы права) имеют закрепления в законах и других правовых актах государства.

Четвёртым признаком государства является наличие системы налогообложения и других обязательных сборов, которые необходимы для содержания государственного аппарата, а также граждан непроизводящих материальных ценностей (обеспечение больниц, средних учебных заведений, а также разных общественных нужд).

Государство является таковым, если оно не зависит с внешней стороны от других государств, а с внутренней стороны от любых иных организаций. Элементы внешней независимости и внутреннего верховенства являются пятым признаком государства, то есть *суверенитетом*. Данная отличительная особенность даёт государству возможность определить свой политический и юридический статус, в том числе самостоятельность в выборе пути социального, экономического и культурного развития.

В свою очередь сущность суверенитета позволяет выделить дополнительные признаки государства:

постоянство и непрерывность осуществления деятельности государственной власти;

---

[11] Добрынин, Н.М. Государственное управление: эффективность и качество. Новосибирск: Наука, 2019. С. 29. 493 с.

наличие средств воздействия (органы безопасности, органы внутренних дел, вооружённые силы, учреждения исполнения наказания и т.п.);

монополия на легальное применение силы в отношении населения (лишение гражданства, физическое принуждение и т.п.).

Кроме вышеперечисленных особенностей государства, отличающих его от остальных политических организаций и различных объединений, существуют и иные характерные признаки. К ним относятся:

обладание определёнными средствами финансово-материального характера (бюджет, валюта, госсобственность и т.п.), необходимыми для реализации своей политики, как на международном уровне, так и внутри страны;

исключительное право на официальное представительство всего общества;

обеспечение всемирно признанных ценностей демократии (юридическое равенство; контроль за соблюдением конституции; система прав, свобод и обязанностей граждан; верховенство законов и надзор за их исполнением и т. д.);

наличие государственных символов: герба, гимна и знамени;

монопольное распоряжение национальными ресурсами.

Следует также отметить, что в истории развития некоторых государств имелись кратковременные периоды двоевластия, которые в любом случае завершались переходом к верховенству одной государственной власти – к единовластию. Это позволяет утверждать, что на одной территории не могут существовать власти двух государств.

3.3 Социальное значение государства

Первостепенное значение государства в обществе заключается в его социальной роли. Именно эта роль отличает государство от других политических организаций, а также призывает его представлять общие интересы своих граждан.

Социальная роль государства конкретизирована в его внутренних и внешних функциях, являющихся по своей сущности основными направлениями деятельности государства по решению стоящих перед ним задач.

К внешним функциям относятся:

взаимовыгодное сотрудничество с иными государствами в политической, экономической, военной, научно-технической, культурной и других сферах деятельности;

защита от внешней агрессии и охрана государственной границы;

обеспечение на международном уровне мира, предотвращение вооружённых конфликтов и крупномасштабных войн, ликвидация ядерного, химического, биологического и других видов оружия массового

уничтожения[12].

Внутренние функции государства подразделяются на основные сферы жизни государства и сущностью которых являются:

обеспечение основных возможностей и волеизъявлений гражданина (охрана его прав и свобод), защита политико-правового режима и состояния при нём общественных отношений (охрана законности и правопорядка), оказание помощи вынужденным мигрантам и беженцам, а также предотвращение межнациональных конфликтов (политическая сфера);

социальная защита наиболее уязвимых слоев населения (инвалидов, многодетных, безработных), пенсионное обеспечение, выделение средств на здравоохранение, образование, строительство дорог, развитие общественного транспорта, средств связи и т.п. (социальная сфера);

поддержка на государственном уровне искусства, национальной культуры, забота о нравственном и культурном возрождении, а также воспитании общества (духовная сфера);

долгосрочное планирование и прогнозирование экономического развития страны, формирование и контроль над расходованием госбюджена, определение системы и осуществление сбора налогов (экономическая сфера)[13].

Следует обратить внимание на специфику государственной стратегии в экономической сфере. Данная специфика зависит от характера субъектов экономических отношений и состоит из шести этапов экономического стратегического планирования:

1. прогнозно-аналитические обоснования и расчеты;
2. формирование концепции развития национальной экономики (которая содержит стратегические цели и средства их реализации);
3. разработка стратегического плана;
4. разработка программ мероприятий стратегического плана, создание государственных целевых программ;
5. определение механизма реализации мероприятий стратегического плана (включает конкретные методики, государственный заказ, меры стимулирования);
6. контроль за реализацией мероприятий стратегического плана[14].

Существуют также функции, в которых грани между внутренними и внешними обстоятельствами стираются. Это зачастую происходит ввиду объединения несколькими государствами своих усилий в решении общей проблемы. Ярким примером этому может служить деятельность по охране окружающей среды, то есть экологическая функция, которая одновременно является и внутренней, и внешней. Подобную сущность имеет также функция

---

[12] Основы государства и права : учеб. пособие для поступающих в юрид. вузы / [Андреева И.А. и др.] ; под. ред. О.Е. Кутафина. - Изд. 12-е, перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2005. С. 137. (477 с.)

[13] Там же.

[14] Кузнецова, Е.В. Признаки государства // Столыпинский вестник. № 3. 2022. С. 1686.

обеспечения научно-технического прогресса (совместные исследования, информационный обмен данными и т. п.).

Следует также отметить, что функции государства могут классифицироваться на постоянные и временные. К первой категории отгостятся те функции, действия которых остаются неизменными на протяжении всего существования государства. Вторая категория предопределяется специфическими условиями и обстоятельствами при исчезновении которых, происходит отпадение и самой функции (например, после ликвидации последствий чрезвычайной ситуации природного или техногенного характера).

Таким образом, государство – это широкая, универсальная и всеобъемлющая политическая организация, охватывающая своим вниманием всё общество. Исходя из признаков и функций государства, становится очевидным, что оно является верховенствующим над любым другим политическим объединением и должно предотвращать попытки последних перераспределять власть или использовать государственные ресурсы в ущерб обществу в целом.

Одновременно с этим, государство должно консолидировать усилия всех существующих политических объединений и интегрировать их возможности в направлении процветания общества.

Вопросы для самоконтроля:

1. Каковы внешние функции государства?
2. Каковы внутренние функции государства?
3. Каким образом государственный аппарат реализует функции государства?
4. На каких принципах основывается государственность Российской Федерации?

Часть 4 Формы государственного устройства.

В разные времена человечество в рамках государственно-правовой науки на оставляло попыток разрешить два вопроса, касающихся формы государственного устройства. Первый вопрос касался появлявшихся, развивавшихся и прекращавшихся разновидностей форм государства. Вторым вопросом являлось решение делемы – какая из известных в мире форм государственного устройства в определённый исторический момент наиболее благоприятно подходит тому или иному государству.

Наиболее ранними мыслителями в этой области считаются Платон и Аристотель, которые в своих трудах форме определяющую роль, в том числе над содержательной частью процесса государственного устройства. Итальянский философ Фома Аквинский также придерживался главенствующей роли формы, утверждая, что именно из неё возникает сущность и существование всего. Марксистская теория предлагало объяснение, касающееся единства формы и содержания предмета, где форма

в дальнейшем стала выступать в качестве дополнительного инструмента.

4.1 Содержание формы государства

Устройство государственной власти по своему содержанию определяется тремя сторонами:

1. Форма государства – это способ его территориального устройства, а также конкретный порядок отношений центральной, региональной и местной властей.
2. Формой государства считается назначенный порядок образования и организации высших органов власти, а также используемая при этом система управления.
3. К форме государства относятся приёмы и методы реализации государственной власти.

Такой подход к определению устройства государственной власти позволяет выделить основные элементы формы государства:

форма государственного правления,

форма государственного устройства,

форма государственного (политико-правового) режима.

Первый элемент определяет особый порядок образования органов государственной власти и управления, организацию и распределение их компетенций. Второй элемент является способом территориального устройства с определённым подходом взаимоотношений различных уровней власти (центральной, региональной и местной). Третий элемент является совокупностью приёмов и методов осуществления (реализации) государственной власти. Рассмотрим их более подробно.

4.2 Форма государственного правления

Форма государственного правления – это организация верховной государственной власти, её высших и центральных органов, структуры, компетенции, порядка образования этих органов, длительность их полномочий, взаимоотношения с населением, степень участия последнего в их формировании[15]. Она является основанием для трактовки формы государства в целом. Существует две разновидности формы государственного правления – монархия и республика.

Первая характерна особенностью сосредоточения верховной власти в руках главы государства (монарха – короля, царя, императора и т.п.), передаваемая им по наследству. Монархия может представляться в абсолютном или ограниченном виде.

Отличительными признаками этой разновидности формы являются осуществление монархом единоличного правления, выступая при этом в роли

---

[15] Теория государства и права : учебник для юридических вузов и факультетов / [Исаков В. Б., Азми Д. М., Арзамасов Ю. Г. и др.] ; под редакцией заслуженного юриста РФ, доктора юридических наук, профессор НИУ ВШЭ В. Б. Исакова ; Национальный исследовательский университет "Высшая школа экономики". - Москва : НОРМА : ИНФРА-М, 2020. С. 47. (654 с.)

главы государства как во внешней, так и во внутренней его политики; формальная независимость в своей деятельности; бессрочное и одновременно пожизненное правление; наличие особого порядка утверждения и принятия им власти. Кроме того, особым признаком монархии является объявление власти правителя священной.

Вторая разновидность – республика – отличается тем, что верховная власть, избираемая населением страны на определённый срок, осуществляется выборными органами – президентом, парламентом. При этом республиканская форма правления обладает независимым правосудием и такой категорией, как местное самоуправление.

Основными признаками республики являются разделение власти, наличие её высших выборных органов; возможность участия в управлении делами государства со стороны его граждан; высокий авторитет судебной системы, а также осуществление специальной процедуры принятия высшими органами власти своих решений. Существует парламентский, президентский и смешанный виды республики.

4.3 Форма государственного устройства

Формой государственного устройства называют национальную и административно-территориальную организацию государственной власти, при которой учитывается характер всевозможных взаимоотношений между государством и его частями (например, между отдельными частями государства, между государством и какой-либо его частью, а также между местными и центральными органами власти).

Различают три вида формы государственного устройства:

унитарная, которая в свою очередь может являться как однонациональной (Египет, Япония), так и многонациональную (Франция, Китай). Её признаком выступает единый Основной Закон и высшая в масштабе страны представительские, исполнительные и судебные органы, а также единые гражданство, денежная единица и законодательная система[16];

федеративная, основанная на национально-территориальном признаке, что даёт ей право подразделяться на территориальную, национальную и смешанную. Признаками федерации являются принадлежность верховной законодательной, исполнительной и судебной власти федеральным государственным органам, наличием конституций у субъектов федерации, построение территории федерации за счёт территорий её субъектов, разграничение компетенций между субъектами федерации союзной конституцией, а также разделение высшего законодательного органа федерации на двухпалатную структуру (например, Германия, Мексика,

---

[16] Добрынин, Н.М. Основы конституционного (государственного) права Российской Федерации / Н.М. Добрынин ; Российская акад. наук, Сибирское отд-ние, Ин-т проблем освоения Севера, М-во образования и науки Российской Федерации, Федеральное гос. бюджетное образовательное учреждение высш. проф. образования "Тюменский гос. ун-т", Ин-т государства и права. - 3-е изд., перераб. и доп. - Новосибирск : Наука, 2013. С. 235. (634 с.)

Индия). Кроме того, федерация может строиться как по территориальному принципу (США), так и по национально-территориальному (Россия)[17];

конфедерация, когда несколько государств объединяет временный союз для достижения ими общих политических, экономических, социальных, военных и иных целей. Следует помнить, что ввиду отсутствия у этого вида формы государственного управления единого госаппарата и законодательной системы, обладание им суверенитетом не представляется возможным.

4.4 Государственный режим

Формой государственного режима являются отношения между государственной властью и составными частями политической системы (трудовыми коллективами, общественными организациями, политическими партиями и т. д.) на которые распространяется влияние государства и его функций.

Существует немалое количество политических режимов, зависимых по своему содержанию от сущности и формы государства, его законодательной системы, уровня жизни, состояния экономики и т. п. Наиболее распространёнными видами государственного режима является *демократический* и *недемократический*.

Первый вид, с учётом общественно-политического состояния и исторических традиций конкретного государства в разное время представлялись, как режимы античной или социальной демократии, существовал буржуазно-демократический режим, действуют режимы коллективной автократии или аристократии и т. п.).

Недемократический вид чаще всего встречался, как автократический (режим личной власти, тирания, деспотия), авторитарный (тоталитарный, фашистский, неофашистский) военный (имевший демократический или диктаторский оттенок), а также расистский.

Следует отметить, что в разные исторические периоды в одном и том же государстве могли действовать различные по своей сущности политические режимы, влияние на которые оказывала как международная, так и внутренняя обстановка.

Вопросы для самоконтроля:

1. Каковы различия признаков унитарного и федеративного государства?
2. В чем состоит сущность политического режима?
3. Каковы основные элементы государственного механизма?
4. В чём заключается сущность работы государственного механизма в Российской Федерации?

---

[17] Кремянская, Е.А. Теория и практика федерализма: сравнительно-правовое исследование: монография / Е.А. Кремянская. Моск. гос. ин-т междунар. Отношений (Ун-т) МИД России, кафедра конституционного права. М.: МГИМО-Университет, 2015. С. 44. (146 с.)

Часть 5 Государственная власть: понятие, легитимация, система

5.1 Понятие государственной власти

Понятие государственной власти всегда интересовало ученых. Отдельные проявления власти исследовали ещё в древности мыслители Китая, Индии, Греции, Египта и других развитых цивилизаций. Это обусловливалось её значением и местом в организации общества.

Известно, что Аристотель считал власть необходимостью для организации общества, которое немыслимо без подчинения всех участников единой воле, для поддержания его целостности и единства[18].

В целом *власть* можно отнести к:

способности требовать подчинения под угрозой санкций,

способности влиять на жизненные шансы людей,

возможности навязывать свой порядок, не считаясь с интересами и мнениями других,

степени свободы от контроля со стороны иных лиц и т.д.[19].

Классическое определение «власти» дал в начале прошлого столетия Марк Вебер, который обосновал это явление как возможность или способность одного индивида либо целой группы влиять на других, помимо их воли или желания[20].

В настоящее время отечественными учёными в области права было сделано значительное количество уточнений термина «власть», необходимость которых диктовалась развитием общества. Одним из наиболее характерных для современного понимания считается понятие «власти» как одной из форм управления социальными процессами, при которой согласованность совместной деятельности многих людей достигается путем подчинения их единому руководящему началу; путём определяющего, доминирующего значения воли одних людей (субъектов власти), для воли других (объектов власти)[21].

Следует понимать, что категория «власть» имеет несколько родственных понятий.

Во-первых, «власть» зачастую связывают с так называемым господством, где под последним понимают приказание, либо принуждающее насилие. Во-вторых, «власть» в некоторых случаях выступает как влияние,

---

[18] Аристотель. Сочинения : в 4 т. / Аристотель. – М.: Мысль, 1975. Т. 4. С. 376. (830 с.)

[19] Капитанова, Т.В. Власть в демократическом государстве: основы институциализации и функционирования : автореферат дис. ... канд. юрид. наук : / Сарат. гос. акад. права. – Саратов, 2004. С. 15. (24 с.)

[20] Вебер, М. Избранные произведения : Пер. с нем. / М. Вебер; Сост., общ. ред. Ю.Н. Давыдова. – М.: Прогресс, 1990. С. 96. (804 с.)

[21] Малый, А.Ф. Органы государственной власти области: проблемы организации : монография / А.Ф. Малый ; М-во образования Российской Федерации. Поморский гос. ун-т им. М. В. Ломоносова. - Архангельск: Изд-во Поморского гос. ун-та им. М. В. Ломоносова, 1999. - С. 46. (237 с.)

имеющего постоянный характер. В-третьих, источником власти может служить авторитет, которых по своей сущности является добровольно признаваемым руководством.

Существует социальная классификация «власти», которая по разным основаниям разделяется на действия, происходящие в отношениях между двумя индивидами, внутри одной организации либо одного коллектива, а также уровне всего человеческого общества.

Такое состояние позволяет выделить основные признаки власти, которые заключаются в следующем:

1. Любая власть – социальна. Она необходима для организации всего общества.
2. Власть всегда обладает волевым характером, то есть выражается в виде проявления человеческой воли.
3. Для своего существования власть обладает необходимыми средствами, позволяющими ей иметь опору.

Одной из производных форм «власти» является «государственная власть», изучение понятия которой активно началось со второй половины прошлого столетия. Особенностью государственной власти является чёткое разделение властвующих и подвластных лиц или категорий. Кроме того, её реализация происходит через целенаправленное воздействие государства на общество в целом, либо на его отдельные сферы (социальную, духовную, экономическую и т.п.).

С этого времени большинство учёных-правоведов, опираясь на сущность понятия «государство», как основную политическую организацию общества, стали отождествлять «государственную власть» с «политической властью», сделав эти два термина синонимичными. Свои доводы они основывали на двух выводах:

существование любого государства невозможно без наличия в нём власти;

власть выступает средством реализации одной социальной группы (в том числе и политической партии) над другой.

Одной из важных особенностей государственной власти состоит в претворении в жизнь механизма государства посредством деятельности своих органов и учреждений. В первую очередь к таким органам относятся предметно-материальные источники силы (органы безопасности, вооружённые силы, полиция и т. п.), в виду того, что с их помощью государственная власть поддерживает и расширяет свой авторитет. Эта организованная сила является своеобразным гарантом сохранения принудительной способности государственной власти.

Исходя из сказанного, можно считать ***государственную власть*** централизованный и собирающим выражение воли и мощи государства, олицетворённое в государственных органах и учреждениях, которая защищает своих граждан от внутренних и внешних посягательств, поддерживает порядок и обеспечивает стабильность в его обществе. Для этого процесса государственная власть применяет различные методы принуждения, вплоть до

военной силы.

В структуру государственной власти входят государство в лице его органов (субъект), а также подвластные лица и население государства (объект).

5.2 Свойства государственной власти

Государственная власть обладает особыми свойствами, отличающими её от других форм власти. Они заключаются:

в наличии силы, позволяющей ей сохраняться, как государство,

в публичности, которая осуществляется профессиональным аппаратом,

в суверенности, отличающей её независимостью от внешних действий и сохранением верховенства внутри страны,

в универсальности, которая обеспечивает распространение силы на всё население и территорию страны,

в исключительности права на издание юридических норм.

Данные характеристики позволяют сформулировать обязательные признаки, присущие государственной власти:

1. Государственная власть является качественной разновидностью социальной власти. В этой связи её приоритетными задачами следует считать организацию наиболее значимых общественных отношений.
2. Являясь самой широкой и всеобъемлющей властью, принадлежащей только государству, как политически организованному обществу и, представляя всех его членов, государственная власть выступает официальным представителем такого общества.
3. Основанная на юридических (правовых) нормах, государственная власть является легальной властью. Её легализация исходит их провозглашения правомерности своего установления, организации и деятельности. Законность государственной власти заключается в правомерностях её происхождении как таковой, организации, сферы полномочий, а также форм и методов деятельности[22].
4. Государственная власть является легитимной властью, которая выражается в признании её населением в качестве публичной. Это позволяет ей устанавливать образцы поведения и обязательные к выполнению требования[23].
5. Государственная власть обладает верховенством в обществе и является суверенной, что в свою очередь является основой её независимости на международном уровне. Кроме того, суверенитет неразрывно связан с обеспечением безопасности нашего государства, его территориальной целостности и неприкосновенности.
6. Государственная власть – это публичная власть, которая выступает гарантом единства и целостности государства, а также проявляется

---

[22] Барахин, А.Б. Большой юридический энциклопедический словарь. – М.: Книжный мир, 2008. С. 145. (719 с.)

[23] Ачкасов, В.А., Елисеев, С.М., Ланцов, С.А. Легитимация власти в постсоциалистическом российском обществе. – М., 1996. С. 32. (всего – 125 с.)

как полномочность государственных органов. Это возможно, поскольку социальным источником государственной власти является народ всей страны, в силу наличия суверенного характера, возможности регулирования всех без исключения вопросов жизнедеятельности общества, а также наделения полномочиями остальных публичных коллективов и основами компетенций их органов.

7. Наличие специализированного государственного аппарата, позволяющего реализовывать государственную власть через её органы (законодательной, исполнительной и судебной власти), в том числе и иные обеспечивающие государственно-властную деятельность органы[24].

8. Государственная власть отличается возможностью использования для своей реализации различных специальных средств и методов, отсутствующих у любой другой социальной власти. К ним относятся религия, пропаганда, идеология и т.п. Наряду с этим к специальным возможностям следует отнести методы государственного убеждения, принуждения и подавления.

9. Государственная власть выступает в качестве средства для достижения общественного компромисса, что благоприятствует разрешению между ней и обществом возникающих конфликтов[25].

10. Государственная власть, являясь одновременно верховной властью на определённой территории реализуется посредством издания правовых норм. Это позволяет ей регулировать практически все стороны человеческой и общественной жизни, а также достигать эффективного функционирования и развития социальной общности[26].

11. Государственная власть обладает определённым территориальным масштабом функционирования, который позволяет ей реализовываться строго в границах конкретного государства.

Опираясь на эти признаки, выведенные отечественными учёными в области права становится возможным использовать сформулированную дефиницию «государственная власть», которая является качественной разновидностью социальной власти, обладающая суверенитетом, верховенством, действующая в пределах территории всей страны и определяющаяся способностью или возможностью специально уполномоченных государством органов и должностных лиц при помощи соответствующих, основанных на праве средств и методов оказывать волевое воздействие на различных субъектов права в целях решения стоящих перед

---

[24] Васильев А.В. Демократия: теоретические аспекты и практика современной России // Теория права и государства. 2005. № 12. С. 4-11.

[25] Алтухов, В. Компромисс - новое слово эпохи? // Свободная мысль. 1993. № 16. С. 14-26.

[26] Котляревский С.А. Власть и право : Проблема правового государства / С. А. Котляревский; МВД России. С.-Петерб. ун-т. Акад. права, экономики и безопасности жизнедеятельности. - СПб. : МВД России. С.-Петерб. ун-т : Фонд "Ун-т", 2001. С. 87. (365 с.)

государством задач[27].

5.3 Легитимность власти и средства ее обеспечения

Как уже говорилось, одним из основных признаков государственной власти является её *легитимность*. Это свойство обозначает добровольное признание такой власти всем населением страны, как справедливой и законной. Наряду с этим, народ соглашается с тем, что государственная власть будет принимать общеобязательные к выполнению решения.

Как справедливо отмечено отечественным правоведом А.И. Калиниченко, «легитимация является сущностью процесса, при помощи которого власть обретает доверие со стороны граждан»[28]. Являясь взаимообусловленным, этот процесс включает в себя два компонента: самооправдание и оправдание. Первый характеризуется разумным обоснованием собственной власти со стороны управленцев, второй – обусловлен признанием её стороны управляемых.

Между тем, в начале прошлого столетия была разработана теория легитимности, остающаяся актуальной до настоящего времени. Данная теория выделяет три типа легитимности: традиционный, харизматический и рациональный[29]. Первый тип характерен наличием традиций, которые являются одной из характерных черт государственности. Основой второго типа является вера в личные качества представителя власти и неоспоримое превосходство его над окружающими. Третий тип характерен существованием определённого порядка и правил признания субъекта власти.

Ввиду того, что легитимность не может оставаться без определённой поддержки и может быть утрачена, существуют способы её сохранения:

во-первых, опираясь на требования современного общества необходимо совершенствовать законодательство в государстве;

во-вторых, стабилизация политической системы власти напрямую зависит от традиций населения и исторического опыта государства;

в-третьих, существует постоянная необходимость обеспечение безопасности государства от внутренних и внешних угроз;

в-четвертых, требуется лидер, обладающий авторитетом и определённой харизмой.

В этой связи существуют средства обеспечения легитимности, среди которых наиболее действенными выделяются следующие:

1. *Организационные средства*, включающие в себя широкое привлечение населения к формированию органов госвласти, а также к выработке, принятию и контролю их выполнения. Кроме того, к этим средствам следует отнести консолидацию конкурирующих политических

---

[27] Самойлюк, Р.Н. Понятия, признаки и сущность государственной власти // «Наука. Мысль: электронный периодический журнал». Научный журнал. 2015. № 4. С. 23-24.

[28] Калиниченко, А.И. Легитимность и делигитимация власти // Закон и право. 2019. № 1. С. 38.

[29] Вебер, М. Избранные произведения / пер. с нем.; под общ. ред. Ю.Н. Давыдова. М.: 1990. С. 214. (804 с).

элит, что в итоге приводит к политическому единству.

2. *Идеологические средства*, производящие выработку идей, способной сплотить население и внедрение из в общественное сознание. Это достигается распространением среди всего населения символов государственной власти; сакрализацией её при помощи торжественных процедур; обеспечение признания в том числе и на международном уровне, всемерным пропагандированием существующей системы госвласти с одновременным блокированием оппозиционных сил.

3. *Экономические средства*, заключающиеся в разработке мер по повышению уровня жизни населения; поддержке национальных торговых и производственных отношений, в том числе и на международном уровне, развитии внешнеэкономических связей.

4. *Юридические средства*, заключающиеся в закреплении в правовом поле структуры и полномочий органов госвласти, а также обеспечении в отношении последней международного признания[30].

Как отмечалось ранее, Российская Федерация в соответствии со своей Конституцией является федеративным государством. Конституция определяет способ и порядок образования органов государственной власти. На федеральном уровне государственную власть в РФ осуществляют Президент РФ, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство РФ и суды РФ.

Указанные органы госвласти не могут быть ликвидированы или преобразованы без изменения самой Конституции РФ. Вместе с тем Конституция устанавливает, что образование этих органов должно осуществляться в соответствии со специально принятыми законами, поскольку в Конституции невозможно предусмотреть все детали и особенности формирования и функционирования органов государственной власти.

5.4 Система органов государственной власти в Российской Федерации

Система органов государственной власти в Российской Федерации состоит из трёх ветвей: законодательной, исполнительной и судебной, каждая из которых имеет определённый набор функций. Отличительной особенностью этой системы является то, что каждая из ветвей не имеет преимущества перед другими ввиду существующего взаимного контроля и взаимозависимости.

Органы законодательной власти состоят из парламента РФ, парламентов республик, представительных органов государственной власти других субъектов Федерации и местных представительных органов государственной власти (собраний депутатов, муниципальных советов и др.). Все указанные органы принимают законы и другие общеобязательные

---

[30] Иванов, Р.Л. Легитимность государственной власти // Теория и история государства и права / Вестник Омского ун-та. Серия «Право». 2012. № 1 (30). С. 11-13.

правовые акты федерального, республиканского, краевого, областного и других уровней.

Кроме того, Федеральное собрание - парламент Российской Федерации - является представительным и законодательным органом Российской Федерации, состоящий из двух палат - Совета Федерации и Государственной Думы[31].

В органы исполнительной власти входят: Правительство России; федеральные министерства, государственные комитеты, федеральные службы и агентства; правительства, министерства республик в составе Российской Федерации; глав администраций краев, областей; мэров городов федерального значения; глав администраций городов, сельских и городских районов. Высшим органом исполнительной власти в России является Правительство РФ[32].

Судебная ветвь власти.

Конституционный суд Российской Федерации, состоит из 19 судей, разрешает дела о соответствии Конституции Российской Федерации: федеральных законов, нормативных актов Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ; конституций республик, уставов, а также законов и нормативных актов субъектов Федерации; договоров между органам и государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации; не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации. Кроме того, в нём разрешаются споры о компетенции: между федеральными органами государственной власти; между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации; между высшими государственными органами субъектов Российской Федерации.

Верховный суд Российской Федерации является высшим судебным органом по гражданским, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам общей юрисдикции, осуществляет в предусмотренных федеральным законом процессуальных формах судебный надзор за их деятельностью и дает разъяснения по вопросам судебной практики.

Следует также отметить, что Высший арбитражный суд Российской Федерации является высшим судебным органом по разрешению экономических споров и иных дел, рассматриваемых арбитражными судами, осуществляет в предусмотренных федеральным законом процессуальных формах судебный надзор за их деятельностью и дает разъяснения по вопросам судебной практики[33].

---

[31] Лазарев, В. В. Теория государства и права : учебник для вузов / В.В. Лазарев, С.В. Липень. — 5-е изд., испр. и доп. — М.: Издательство Юрайт, 2023. С. 276. (511 с.)

[32] Пикулькин, А.В. Система государственного управления : учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности "Государственное и муниципальное управление" / А. В. Пикулькин. - [4-е изд., перераб. и доп.]. - Москва : ЮНИТИ, 2007. С. 427. (639 с.)

[33] Марченко М.Н. Теория государства и права : учебник / М. Н. Марченко. - 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Проспект: Изд-во Московского ун-та, 2018. С. 29. (636 с.).

В дополнении к этому следует отметить, что Прокуратура Российской Федерации составляет единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору Российской Федерации.

Анализ теоретических основ государственной власти позволяет сформулировать ряд выводов:

1. Государственная власть играет ведущую роль в человеческом обществе, где существуют и взаимодействуют между собой значительно количество разновидностей власти.
2. Власть выступает главенствующими объединением организаций, групп и всего общества в целом.
3. Фундаментальной характеристикой власти является признание обществом её законности.
4. Государственная власть является наиболее сложным и многогранным явлением власти в целом, качество которой характеризуется специфическими признаками.
5. Государственная власть является основным общественным отношением между людьми и их образованиями. Она обладает такими свойствами, как верховенство, единство, всеобщность и универсальность.
6. Систему госвласти образуют три её ветви - законодательная, исполнительная и судебная. Такая система характерна для демократических государств и отвечает волеизъявлению Российского общества.
7. Ведущей целью государственной власти в России является обеспечение благополучия её граждан России.

Вопросы для самоконтроля:

1. В чём заключается сущность государственной власти (на примере России)?
2. Каковы источники государственной власти? Назовите её структуру.
3. В чём различие между легитимностью источника власти и легитимностью органов государственной власти?
4. В чём заключается сущность государственной власти в Российской Федерации?

Глава 3. Основы теории национальной безопасности

Часть 1 Национальная безопасность государства: сущность и содержание. Национальные интересы России

1.1 Безопасность как социальное явление

Наличие большого многообразия опасностей и угроз для человека, общества и государства порождает проблему защиты от них. То есть необходимо целенаправленно изучать эти опасности, выявлять их источники, создавать систему противодействия им с тем, чтобы обеспечить защиту объектов безопасности – личности, общества и самого государства.

Человечество существует в обстановке постоянно проявляющихся или ожидаемых опасностей. Что же такое опасность?

Опасность - возможность нанесения вреда, имущественного (материального), физического и морального (духовного) ущерба личности, обществу, государству.

Опасность характеризуется наличием и действием деструктивных и дестабилизирующий факторов по отношению к какой-либо системе, которые при определенных условиях могут нанести ей ущерб, вывести из строя или полностью уничтожить.

Опасность, по определению, есть категория вероятностная, она существует как потенциальная возможность нанесения ущерба.

Безопасность - состояние, характеризуемое отсутствием, предотвращением, устранением, минимизацией опасности, защищенностью объекта (системы) от действия деструктивных сил (вредных факторов). Поясним каждое из этих состояний.

Отсутствие опасности в абсолютном смысле - вещь невозможная в действительности. Однако отсутствие конкретного вида опасности для конкретной системы в определенном промежутке времени возможно, (в том случае, если еще не существует или уже не существует соответствующего фактора опасности). Так, пока не было на планете ядерных средств военного и мирного назначения, естественно, не было и ядерной опасности.

Проблема предотвращения опасности возникает, когда опасность только-только зарождается. Важно не дать ей превратиться в действительность. Скажем, в международных отношениях всегда есть потенциальная опасность резкого обострения военно-политической обстановки. Предотвращение таких опасностей предполагает своевременное их прогнозирование, и принятие необходимых мер политического и военного характера, прежде всего - осуществление упреждающих действий.

Устранение или минимизация опасности является продолжением и более сильным выражением действий по ее предотвращению. Здесь речь идет уже о реально проявляющейся опасности, об устранении, подавлении, резком ослаблении вызывающих ее деструктивных сил (вредных факторов).

Угроза. Определений термина «угроза» много. Суть их сводится к двум понятиям. В ряде словарей угроза рассматривается в качестве запугивания кого-либо, обещания причинить вред или зло кому-то. Например, Большой энциклопедический словарь Российской Федерации трактует угрозу как «высказанное в любой форме намерение нанести физический, материальный или иной вред общественным или личным интересам».

В соответствии с другой точкой зрения «угроза» рассматривается в качестве наиболее конкретных и непосредственных проявлений деструктивных факторов, порождаемых целенаправленной деятельностью откровенно враждебных сил.

Угроза – это обострение опасности, обретение ею конкретного, адресного характера.

Таким образом, «опасность» характеризует абстрактную возможность

каких-либо деструктивных воздействий, которые, вообще говоря, могут и не проявиться. В случае угрозы деструктивное воздействие на объект со стороны конкретного субъекта уже налицо, она действует и заставляет принимать соответствующие защитные меры.

Так, само существование вооруженных сил государств НАТО, имеющих высокий военный потенциал в Европе, создает опасность их применения. Однако только в условиях кризисной военно-политической обстановки эта опасность приобретает реальные очертания, адресный характер. В таких случаях говорят о назревающей, возрастающей (усиливающейся) опасности как угрозе военной безопасности.

1.2 История развития понятия «безопасность».

В мировой и отечественной науке развитие понятия «безопасность» условно можно разделить на следующие основные исторические этапы:

I - этап. XII в. Термин "безопасность" зафиксирован в 1190 г. в словаре английского ученого-философа Робера как "спокойное состояние духа человека, считавшего себя защищенным от любой опасности;

II - этап. С середины XIII в. все более широкое значение получает понятие "полиция". Оно трактовалось как государственное устройство, государственное управление, цель которого - благо и безопасность государства;

III - этап. В XVII–XVI вв. термин "безопасность" получает новую трактовку: состояние, ситуация спокойствия, появляющаяся в результате отсутствия реальной опасности, а также материальные, политические условия, соответствующие органы и организации, способствующие созданию данной ситуации;

IV-этап. Россия, Российский ученый И. Е. Андреевский, занимавшийся проблемой безопасности, в учебнике «Полицейское право» (1873) писал, что «для жизни человека, развития его способностей и возможности достижения человеческих целей необходимы известные условия: между ними главнейшее место занимают безопасность и благосостояние».

14 августа 1881 г. вышло "Положение о мерах к сохранению государственного порядка и общественного спокойствия", где дана характеристика общественной безопасности как деятельности, направленной на борьбу с государственными преступлениями и являющейся прерогативой политического сыска;

Для российской действительности характерными являлись проблемы внутренней безопасности, касающиеся не только дезертирства из армии, разбойнических нападений в лесах и фальшивомонетничества, но и ведения политической, экономической и военной разведки. Для шпионажа широко использовались посольская деятельность, засылка специальных агентов под видом мастеровых людей, бродячих артистов, а также привлекались иностранные подданные, отправлявшиеся в Россию по торговым и иным делам.

С целью противодействия устремлениям недругов России по подрыву

устоев страны в различные исторические периоды были созданы органы государственной безопасности: «тайный приказ» Ивана Грозного; приказ Тайных дел 1654 г., «тайная канцелярия» и служба генерал-прокурора Петра I; специальное отделение жандармской полиции Александра I.

Первые научные исследования, касающиеся безопасности в России, проводили отечественные ученые Н. М. Карамзин, Н. А. Бердяев, В. И. Вернадский и Л. Н. Гумилев, которые в своих работах указывали на отдельные стороны российской действительности, оказывающие влияние на безопасность общества и государства.

Так, Н. М. Карамзин, анализируя процессы развития российской государственности, призывал **бережно относиться к своему Отечеству,** защищать достигнутое, любить свой народ и с осторожностью относиться к предложениям иностранцев.

Таким образом, в XIX в. понятие безопасности отражало состояние защищенности интересов государства, общества и личности в различных сферах жизнедеятельности (внешняя безопасность, безопасность промыслов, безопасность на воде, имущественная безопасность, общественная безопасность и т. д.), которые и являлись составными частями безопасности государства. Анализ изложенных в учениях положений показывал, что со стороны государства принимались незначительные меры по защите граждан от различных угроз.

V - этап. 1917 г. Усиление политизированности термина "безопасность", использование его в борьбе с контрреволюцией с целью обеспечения безопасности государства;

VI - этап. 1934 г. Кульминация огосударствления термина "безопасность", т. е. законодательное его закрепление как "государственная безопасность", использовавшееся в качестве отслеживания различных ситуаций, возникающих в духовной жизни общества;

VII - этап. 1992 г. Постановлением Верховного Совета Российской

Федерации впервые в истории нашего государства введен в действие Закон Российской Федерации "О безопасности".

Национальная безопасность. Термин «национальная безопасность» впервые был использован в политическом лексиконе в 1904 году в послании президента США Теодора Рузвельта Конгрессу, в котором он обосновывал захват зоны Панамского канала «интересами национальной безопасности». С легкой руки президента США это понятие стало активно использоваться в политической науке и практике международных отношений.

Разработка проблем безопасности в нашей стране началась довольно активно в конце 80-х - начале 90-х годов XX века. Первым правовым актом, заложившим основу теоретической и практической деятельности в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, явился Закон «О безопасности» 1992 г. Закон закрепил принципиально новый для нашей страны концептуальный подход к проблеме безопасности, что проявилось в прекращении полного игнорирования интересов личности и общества, по крайней мере, на нормативном уровне.

Федеральным законом от 28 декабря 2010 года № 390-ФЗ «О безопасности» Закон 1992 г. утратил силу, но его положения остаются методологической основой теоретической и практической деятельности в сфере обеспечения национальной безопасности. Идеи, заложенные в нем, делают его одним из самых прогрессивных в мире, поскольку предусматривают необходимость системного подхода к рассмотрению всех проблем национальной безопасности. Эта системность заключается не только в триаде «личность, общество, государство», но и в сочетании внешней и внутренней безопасности, а также представлении национальной безопасности как совокупности ее отдельных видов безопасности, характеристику которым мы дадим в следующих параграфах.

В дальнейшем, за достаточно короткий срок были разработаны отдельные стратегические концептуальные документы, регламентирующие деятельность в сфере обеспечения национальной безопасности.

В декабре 1997 года (в редакции от 10.01.2000 года) Указом Президента Российской Федерации № 1300 в России впервые была опубликована «Концепция национальной безопасности Российской Федерации»

12 мая 2009 г. Указом Президента Российской Федерации № 537 была утверждена «Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» которая представила содержание понятия «национальная безопасность» через состояние защищенности личности, общества и государства как объектов защиты.

В дальнейшем эволюция стратегических документов в области национальной безопасности выразилась в принятии «Стратегия национальной безопасности Российской Федерации» в 2015 году (Указ Президента РФ от 31.12.2015 года № 683), на смену которой в последующем пришла «Стратегия национальной безопасности Российской Федерации» 2021 года (Указ Президента РФ от 02.07.2021 года № 400).

В настоящее время в современной редакции Стратегии национальной

безопасности Российской Федерации термин «национальная безопасность» наполнился новым содержанием.

В Стратегии он формулируется как «**состояние защищённости** национальных интересов Российской Федерации от внутренних и внешних угроз, при котором обеспечиваются реализация конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации, достойное качество и уровень их жизни, суверенитет, независимость, государственная и территориальная целостность, устойчивое социально-экономическое развитие РФ».

В теории национальной безопасности принято выделять виды национальной безопасности: государственную, общественную, экономическую, информационную, военную и т. д.

В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации указывается, что усилия по обеспечению национальной безопасности сосредотачиваются: во внутриполитической, в экономической, в социальной сферах, в сфере науки и образования, в международной, духовной, информационной, военной, оборонно-промышленной и экологической сферах, а также, в сфере общественной безопасности.

Кроме того, в базовом документе по планированию развития и обеспечения национальной безопасности России, каким является Стратегия, называются сферы культуры, здравоохранения и здоровья нации, кибернетическая и высоких технологий, инновационной и промышленной политики, пограничная, правоохранительная сферы.

Таким образом, национальная безопасность есть защищенность интересов личности, общества и государства в различных сферах жизнедеятельности от внутренних и внешних угроз, обеспечивающая устойчивое поступательное развитие страны. При этом под защищенностью понимается способность сохранения объектом или системой (личность, общество, государство) своей качественной определенности и возможности выполнения своих функций в условиях воздействия негативных факторов.

Основными объектами национальной безопасности являются: личность - ее права и свободы, достойные качество и уровень жизни; общество - материальные и духовные ценности; государство - его конституционный строй, суверенитет и территориальная целостность.

Основным **субъектом** обеспечения национальной безопасности является **государство**, осуществляющее функции в этой области через органы законодательной, исполнительной и судебной власти.

Государство обеспечивает национальную безопасность всей своей совокупной мощью, которая определяется его природными ресурсами, уровнем развития экономики, морально-политическим потенциалом населения, геополитическим положением страны и, наконец, состоянием военной мощи. Поэтому, чем сильнее государство, тем надежнее обеспечивается ее национальная безопасность.

В центре системы национальной безопасности, как и ее отдельных видов, стоят интересы личности, общества и государства.

1.3 Национальные интересы России

Понятие **«национальный интерес»** является краеугольным понятием для формирования политики обеспечения национальной безопасности. Правильно определенные интересы личности, общества и государства позволяют сосредоточить усилия на главном направлении при противодействии угрозам национальной безопасности и рационально расходовать ресурсы системы обеспечения.

К национальным интересам относят такие, в защиту которых государство должно быть готовым применить все средства, в том числе силовые. Это наглядно можно видеть на примере США, которые всегда наступательно продвигают и реализуют свои национальные интересы, а потому и деятельность по защите, охране этих интересов выглядит такой же активной и наступательной.

В соответствии с положением Стратегии национальной безопасности РФ именно совокупность объективно-значимых потребностей личности, общества и государства в обеспечении их защищенности и устойчивого развития формируют национальные интересы государства.

Национальными интересами США в соответствии со Стратегией НБ США 2021 г. определены: защита территории страны, ее граждан, американских ценностей и образа жизни; содействие благосостоянию и процветанию нации; поддержание стабильности и безопасности посредством силы; распространение влияния США за рубежом.

В современных условиях, в соответствии со Стратегией национальной безопасности Российской Федерации, национальными интересами на долгосрочную перспективу являются: укрепление обороны страны; обеспечение незыблемости конституционного строя, суверенитета, независимости, государственной и территориальной целостности Российской Федерации; укрепление национального согласия, политической и социальной стабильности, развитие демократических институтов, совершенствование механизмов взаимодействия государства и гражданского общества; повышение качества жизни, укрепление здоровья населения, обеспечение стабильного демографического развития страны; сохранение и развитие культуры, традиционных российских духовно-нравственных ценностей; повышение конкурентоспособности национальной экономики; закрепление за Российской Федерацией статуса одной из лидирующих мировых держав, деятельность которой направлена на поддержание стратегической стабильности и взаимовыгодных партнерских отношений в условиях полицентричного мира.

Таким образом, в современных условиях законодательно закреплены национальные интересы Российской Федерации, реализация которых позволит ей вести самостоятельную внешнюю и внутреннюю политику, и обеспечит превращение нашей страны в мировую державу.

Напрашивается вопрос, на чем же необходимо сосредоточить усилия государства, чтобы обеспечить реализацию национальных интересов?

Можем утверждать, что для развития демократических основ

гражданского общества, необходимо сосредоточить усилия на повышении качества жизни российских граждан, гарантировать в первую очередь им личную безопасность, а также высокие стандарты жизнеобеспечения. В данном случае на первые роли выходит значение специальности по обеспечению **безопасности сферы государственных услуг.**

Чтобы повысить конкурентоспособность национальной экономики необходим экономический рост, который достигается прежде всего путем развития национальной инновационной системы и инвестиций в человеческий капитал, инвестиций в науку, современные технологии, образование, здравоохранение и самобытную российскую культуру.

Чтобы обеспечить защиту основ конституционного строя от противоправных посягательств, насильственного его изменения необходимо обеспечить государственную и общественную безопасность.

А территориальную целостность и суверенитет государства позволит обеспечить система политических, экономических, военных, социальных, правовых и иных мер по подготовке к вооруженной защите и вооруженная защита Российской Федерации, целостности и неприкосновенности ее территории. Что означает оборону государства.

Вот так, исходя из необходимости реализации наиболее важных, стратегически приоритетных интересов личности, общества и государства формируются основные направления обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, или так называемые стратегические национальные приоритеты.

В качестве выводов необходимо сказать, что национальная безопасность — это сложная система, составные части которой взаимосвязаны и взаимообусловлены. Их согласованное функционирование должно обеспечивать не только достижение определенного уровня защищенности интересов личности, общества и государства, но и их способность развиваться в условиях опасностей, угроз, рисков и вызовов, неопределенности и конфликтов.

Гарантированной раз и навсегда национальной безопасности не существует и быть не может. Проблемы обеспечения безопасности государства были, есть и будут всегда. Задача состоит в том, чтобы на высоком профессиональном уровне эти проблемы вскрывать и оценивать с тем, чтобы своевременно вырабатывать пути по их разрешению с минимальными для государства, общества и личности потерями и затратами.

Для решения этих непростых задач в России создана система подготовки специалистов в области обеспечения различных видов национальной безопасности. Первичным звеном такой системы является подготовка специалистов по программе **«Безопасность сферы государственных услуг»** по направлению «Государственное и муниципальное управление».

Вопросы для самоконтроля:

1. Чем отличается опасность от угрозы?
2. Когда впервые упоминается термин «безопасность»?

3. Какой правовой акт первым заложил основу теоретической и практической деятельности в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации?

4. Что является основными объектами национальной безопасности?

5. В каких направлениях развития основ гражданского общества используются специалисты безопасности сферы государственных услуг?

Часть 2. Структура национальной безопасности. Виды национальной безопасности

Помимо выделения в структуре национальной безопасности двух типов – внутренней и внешней безопасности – важное значение имеет ее классификация по видам безопасности, что способствует выработке более конкретной политики и стратегии обеспечения национальной безопасности России.

Закон Российской Федерации «О безопасности» предусматривает деление национальной безопасности на следующие виды: государственную, экономическую, общественную, оборонную, информационную, экологическую и иные.

В литературе и в средствах массовой информации можно встретить различную трактовку видов безопасности, на пример - федеральная, конституционная, генетическая, планетарная и т. д. В основу всякой классификации должны быть положены какие-то наиболее существенные единые признаки. Среди таких признаков следует выделить 1) объекты безопасности, 2) характер угроз, 3) сферы жизнедеятельности.

2.1 Классификация видов национальной безопасности

Классификация видов национальной безопасности **по объектам**. В зависимости от объекта, интересы которого защищаются от внутренних и внешних угроз, выделяются такие виды безопасности, как безопасность личности, общества, государства, русскоязычного населения, государственных служащих и т. д. При этом под безопасностью того или иного объекта имеется в виду защищенность интересов данного объекта от внутренних и внешних угроз.

В зависимости от **характера угроз**, их источника, специфики можно выделить такие виды безопасности, как безопасность от угроз природного характера, безопасность от угроз антропогенного характера, безопасность от угроз социального характера, которые в свою очередь можно дробить на более мелкие виды безопасности от конкретных угроз.

Классификация видов национальной безопасности **по сферам жизнедеятельности**. (Рис. 1) При этом под безопасностью от того или иного вида угроз понимается защищенность интересов личности, общества и государства от угроз данного вида. В человеческом обществе интересы всех объектов безопасности подвергаются воздействию самых различных угроз, поэтому особую практическую значимость имеет подразделение видов безопасности по сферам или областям жизнедеятельности, в которых и проявляются эти угрозы. Именно по этому принципу классифицированы интересы, угрозы и направления обеспечения национальной безопасности в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации.

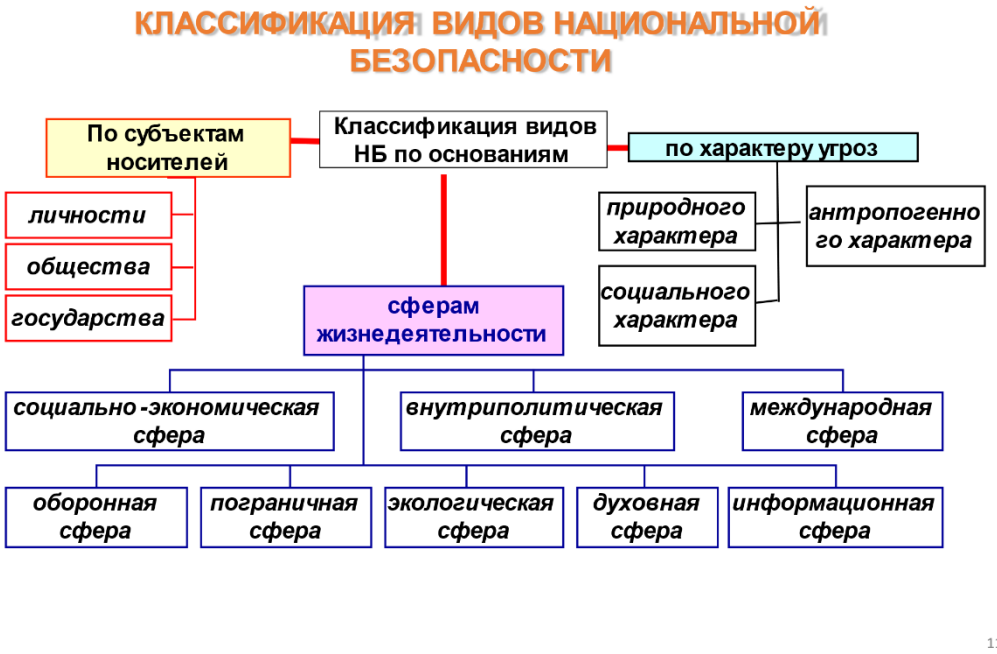


Рис. 1 Классификация видов национальной безопасности.

В этом случае под тем или иным видом безопасности понимается защищенность интересов личности, общества и государства в указанной сфере жизнедеятельности от внутренних и внешних угроз. Так, военная безопасность – это защищенность жизненно важных интересов личности, общества и государства в оборонной сфере от внутренних и внешних угроз. Соответственно экономическая безопасность – это защищенность интересов личности, общества и государства в экономической сфере от внутренних и внешних угроз. Аналогичным образом определяются и другие понятия.

2.2 Структура региональной безопасности

Структура же региональной безопасности в зависимости от специфики того или иного региона может иметь иную классификацию по сферам

жизнедеятельности. Подобный подход упорядочивает классификацию видов безопасности, дает возможность избегать существующего сейчас смешения принципов классификации и позволяет рассматривать национальную безопасность как единую систему видов безопасности, каждый из которых является самостоятельной подсистемой со своими характерными особенностями.

Практика свидетельствует, что все эти подсистемы тесно связаны между собой и находятся в диалектическом взаимодействии. В практической деятельности по обеспечению национальной безопасности нельзя предавать забвению ни один из видов национальной безопасности, как это имело место, к сожалению, в недалеком прошлом, когда Советский Союз распался на пике своего военного могущества, достигнутого в ущерб экономической и социальной безопасности.

Безусловно, на каждом этапе исторического развития приоритеты тех или иных видов безопасности объективно меняются, и потому важнейшей задачей обеспечения национальной безопасности является достижение в каждый временной период определенного рационального паритета между различными видами безопасности.

Вопросы для самоконтроля

1. Какие три признака положены в основу классификации видов национальной безопасности?
2. Какова классификация национальной безопасности по сферам жизнедеятельности?
3. На какие виды делится национальная безопасность в соответствии с ФЗ «О безопасности»?

Часть 3. Сущность и структура системы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации

3.1 Система обеспечения национальной безопасности.

Обеспечение национальной безопасности является важнейшим направлением деятельности государства. Под обеспечением национальной безопасности Российской Федерации понимается реализация органами государственной власти и органами местного самоуправления во взаимодействии с институтами гражданского общества политических, военных, организационных, социально-экономических, информационных, правовых и иных мер, направленных на противодействие угрозам национальной безопасности и удовлетворение национальных интересов.

Понятие «**система обеспечения национальной безопасности**» включает в себя два основных аспекта: наличие соответствующих структур и определенного процесса принятия и реализации решений по этим вопросам. Таким образом, система обеспечения национальной безопасности есть механизм, позволяющий преобразовать принятую государством стратегию в

области национальной безопасности в скоординированную деятельность конкретных ведомств, общественных объединений и граждан на основе действующего законодательства.

Система обеспечения национальной безопасности совокупность осуществляющих реализацию государственной политики в сфере обеспечения национальной безопасности органов государственной власти и органов местного самоуправления и находящихся в их распоряжении инструментов (в соответствии с положениями Стратегии национальной безопасности Российской Федерации). Основа системы состоит в неразрывной взаимосвязи и взаимозависимости национальной *безопасности* Российской Федерации и *социально-экономического развития* страны.

Главной целью системы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации является создание благоприятных внутренних и внешних условий для реализации **национальных интересов** и стратегических национальных приоритетов Российской Федерации.

Основные функции системы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, следующие:

1. укрепление обороны страны, обеспечение незыблемости конституционного строя, суверенитета, независимости, государственной и территориальной целостности Российской Федерации;
2. укрепление национального согласия, политической и социальной стабильности, развитие демократических институтов, совершенствование механизмов взаимодействия государства и гражданского общества;
3. повышение качества жизни, укрепление здоровья населения, обеспечение стабильного демографического развития страны;
4. сохранение и развитие культуры, традиционных российских духовно-нравственных ценностей;
5. повышение конкурентоспособности национальной экономики;
6. закрепление за Российской Федерацией статуса одной из лидирующих мировых держав, деятельность которой направлена на поддержание стратегической стабильности и взаимовыгодных партнерских отношений в условиях полицентричного мира.

В структуру системы обеспечения национальной безопасности входят создаваемые и функционирующие в соответствие с действующим законодательством органы законодательной, исполнительной, судебной власти, органы государственной власти субъектов Федерации, реализующие

Рис 2. Структура системы обеспечения национальной безопасности.

меры политического, правового, экономического, организационного, военного и иного характера, направленные на обеспечение безопасности личности, общества и государства. Граждане, общественные организации и объединения, участвующие в обеспечении национальной безопасности страны составляют негосударственную систему обеспечения национальной безопасности.

Субъектами всех видов деятельности по обеспечению национальной безопасности выступают высшие органы законодательной и исполнительной власти государства, органы руководства политических партий и общественно-политических движений, национальных или иных общественных образований.

Главным субъектом обеспечения национальной безопасности является **государство** в единстве органов его законодательной, исполнительной и судебной власти. Граждане страны также являются субъектами обеспечения безопасности, обладая правами и обязанностями по участию в ее обеспечении в соответствии с законодательством Российской Федерации и активной гражданской позицией.

Примерами такого участия ответственных за свою страну и общество граждан (в том числе и несовершеннолетних) могут послужить

многочисленные подвиги по поиску и спасанию на воде и пожарах, содействие правоохранительным органам по предотвращению преступлений, противодействию деятельности экстремистских и террористических групп.

В Российской Федерации с ноября 2013 г. реализуется Всероссийская общественно-государственная инициатива **«Горячее сердце»,** основной целью которой является чествование и выражение признательности детям и молодежи в возрасте до 23 лет, проявившим неравнодушие и активную жизненную позицию, бескорыстно пришедшим на помощь людям или преодолевшим трудные жизненные ситуации. Являющие пример личностного участия в обеспечении безопасности.

Федор Симоненко, 10 лет. За спасение двух детей во время нападения украинских боевиков в Брянской области награжден боевой наградой - медалью "За отвагу"

Функционально система обеспечения национальной безопасности Российской Федерации включает в себя:

- органы государственной власти Российской Федерации и субъектов Федерации, органы местного самоуправления;
- общественные и иные организации и объединения;
- граждане, с активной жизненной и гражданской позицией;
- законодательство, регламентирующее отношения в сфере безопасности.

Для системы обеспечения национальной безопасности России основными приоритетами являются национальная оборона, государственная и общественная безопасность.

Законодательной основой развития системы обеспечения национальной безопасности являются Конституция Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, а также нормативные правовые акты Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации по вопросам национальной безопасности.

Законом Российской Федерации «О безопасности» определено, что в системе обеспечения национальной безопасности наиболее мощной и совершенной организацией, призванной обеспечить национальную

безопасность в масштабе всего общества, является **государство**.

Одной из важнейших функций государства является защита интересов граждан, социальных групп, обеспечение их безопасного существования и жизнедеятельности. Для решения этих важных задач нужны высококвалифицированные специалисты **в сфере безопасности государственных услу**г. По существу, государство обеспечивает свою безопасность и безопасность всей страны через обеспечение безопасности всех элементов (объектов безопасности) общества.

3.2 Управленческий компонент системы обеспечения национальной безопасности

Функциональная структура системы обеспечение национальной безопасности России в целом зависит от состояния защищенности всех его сфер (областей), таких как здравоохранение, образование, культура, наука, экология и т. д. Принято различать несколько структурных элементов системы обеспечения военной безопасности. Главным структурным элементом системы обеспечения военной безопасности является ее **управленческий компонент:** высшие органы государственного и военного управления - Президент Российской Федерации, его Администрация, Совет Безопасности Российской Федерации, Правительство Российской Федерации и подчиненные ему федеральные органы исполнительной власти.

Заседание постоянных членов Совета Безопасности Российской Федерации

Основу системы обеспечения национальной безопасности составляют федеральные органы государственной власти: законодательной, исполнительной и судебной власти, реализующие меры политического, правового, организационного, экономического, военного и иного характера. Федеральным законом «О безопасности» определены их полномочия.

Президент Российской Федерации в соответствии с Конституцией России обладает высшей компетенцией в области обеспечения национальной безопасности и реализует свои полномочия, опираясь на сеть органов государственной власти, а также на консультативные и совещательные органы.

Федеральные органы исполнительной власти выполняют задачи в области обеспечения безопасности в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации.

Государственными федеральными органами исполнительной власти, обеспечивающими национальную безопасность, являются:

Министерство обороны Российской Федерации, (координирующим органом является Генеральный штаб Вооруженных Сил Российской Федерации);

Министерство иностранных дел Российской Федерации;

Министерство внутренних дел Российской Федерации;

Федеральная служба безопасности Российской Федерации;

Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации;

Служба внешней разведки Российской Федерации;

Федеральная служба охраны Российской Федерации;

Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС России) и другие министерства и ведомства.

Судебные органы обеспечивают защиту конституционного строя в РФ, руководствуясь Конституцией Российской Федерации и законами РФ, конституциями и законами республик в составе РФ. Органы осуществляют правосудие по делам о преступлениях, посягающих на безопасность личности, общества и государства; обеспечивают судебную защиту граждан, общественных и иных организаций, чьи права были нарушены в связи с деятельностью по обеспечению безопасности.

Совет Безопасности Российской Федерации проводит работу по упреждающему выявлению и оценке угроз национальной безопасности Российской Федерации. Он оперативно готовит для Президента РФ проекты решений по их предотвращению, разрабатывает предложения в области обеспечения национальной безопасности РФ, а также предложения по уточнению отдельных положений Стратегии национальной безопасности РФ. Совет координирует деятельность сил и органов обеспечения национальной безопасности, контролирует реализацию федеральными органами

исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ решений в этой области.

Совет Безопасности Российской Федерации является конституционным органом, осуществляющим подготовку решений Президента Российской Федерации по вопросам обеспечения защищенности интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, проведения единой государственной политики в области обеспечения безопасности.

В состав Совета входят: Председатель – Президент Российской Федерации, Секретарь, постоянные члены. Постоянными членами Совета являются – председатель Правительства РФ, Председатель Совета Федераций Федерального Собрания РФ, Председатель Государственной Думы Федерального Собрания РФ, Директор ФСБ, Министр иностранных дел, Министр обороны, Министр внутренних дел, Директор службы внешней разведки, Директор ФС войск национальной гвардии, Руководитель администрации Президента РФ, Секретарь Совета Безопасности.

Членами Совета могут являться руководители федеральных министерств и ведомств (экономики, финансов, юстиции, внутренних дел, экологии и природных ресурсов, здравоохранения, внешней разведки Российской Федерации, а также другие должностные лица по решению Президента Российской Федерации). Заседания Совета проводятся на регулярной основе не реже одного раза в месяц.

3.3 Силовой и обеспечивающий элементы системы обеспечения национальной безопасности.

Важнейший элементом системы обеспечения военной безопасности выступает **силовой компонент,** включающий в свой состав Вооруженные Силы РФ, другие войска, воинские формирования и органы с соответствующими системами управления и всестороннего обеспечения, силы и органы государственного контроля деятельности невоенных структур обеспечения безопасности, общественные организации.

Вооруженные Силы Российской Федерации – основа военной организации страны

Подробнее о силах и средствах обеспечения национальной безопасности мы поговорим в следующем параграфе.

Следует особо отметить **обеспечивающий компонент**, включающий часть промышленного и научного комплексов страны, военную и гражданскую инфраструктуру, систему нормативно-правового и финансово-экономического обеспечения, участвующих в процессе военного строительства и обеспечения различных видов безопасности, структуры внешнеполитического обеспечения.

Таким образом, обеспечение национальной безопасности – это целенаправленная деятельность государственных и общественных институтов, а также граждан страны по выявлению, предупреждению и нейтрализации угроз безопасности.

Обеспечение национальной безопасности – задача сложная и многогранная, она охватывает все сферы жизнедеятельности страны.

Национальная безопасность обеспечивается всеми имеющимися в распоряжении государства средствами - политическими, экономическими, правовыми, военными, организационными и ресурсными - на основе последовательной реализации политики национальной безопасности.

Задачи обеспечения национальной безопасности страны состоят в создании благоприятных условий для поступательного развития личности, общества и государства, наиболее полного удовлетворения их потребностей.

Главную роль в обеспечении безопасности страны играет государство. Оно осуществляет свою политику в интересах сохранения суверенитета и территориальной целостности, стабильности и устойчивого развития страны,

обеспечения интересов граждан. Конституция государства четко определяет функции органов государственной власти в решении этой задачи.

Проблемы обеспечения национальной безопасности страны и стран-союзников сегодня решаются в условиях глобализации общественных процессов. Возникает необходимость совместить между собой укрепление национальной безопасности страны и интернационализацию экономической, социально-политической и духовной жизни мирового сообщества.

Для поддержания необходимого уровня защищенности критически важных объектов безопасности и создание благоприятных условий для развития личности, общества и государства в Российской Федерации создана и совершенствуется **система обеспечения национальной безопасности**.

Система обеспечения национальной безопасности представляет собой совокупность осуществляющих реализацию государственной политики в сфере обеспечения национальной безопасности органов государственной власти и органов местного самоуправления и находящихся в их распоряжении **инструментов**.

Эти инструменты являют собой силы и средства государства, эффективным применением которых, достигаются цели обеспечения национальной безопасности современной России. Об этих инструментах мы и поведем речь в следующем параграфе.

Вопросы для самоконтроля:

1. Какие два основных аспекта включает в себя понятие «система обеспечения национальной безопасности»?
2. Какова главная цель системы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации?
3. Перечислите основные субъекты обеспечения национальной безопасности, которые входят в негосударственную подсистему.
4. Раскройте основное предназначение проекта «Горячее сердце».
5. Какие три основные компонента системы обеспечения национальной безопасности Вы знаете?
6. Как часто проводятся заседания Совета Безопасности России?
7. Как и чем защищать национальные интересы России?

Часть 4 Силы и средства обеспечения национальной безопасности Российской Федерации

4.1 Силы обеспечения национальной безопасности.

Реализация государственной политики Российской Федерации в сфере обеспечения национальной безопасности осуществляется путем согласованных действий всех элементов системы ее обеспечения под руководством Президента Российской Федерации и при координирующей роли Совета Безопасности Российской Федерации.

Развитие сил и средства обеспечения национальной безопасности Российской Федерации реализуется на плановой основе за счет консолидации

усилий и ресурсов органов государственной власти и органов местного самоуправления, развития их взаимодействия с институтами гражданского общества, а также комплексного использования политических, организационных, социально-экономических, правовых, информационных, военных, специальных и иных мер, разработанных в рамках стратегического планирования в Российской Федерации.

Силы обеспечения национальной безопасности создаются и развиваются в соответствии с решениями Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации для выполнения долгосрочных и краткосрочных федеральных программ обеспечения национальной безопасности. Фактически речь идет о военной организации государства, к которой добавляются силы и средства обеспечения безопасности несиловых министерств и ведомств, общественные организации и граждане, участвующие в процессе обеспечения национальной безопасности страны.

К силам обеспечения национальной безопасности Российской Федерации относятся Вооруженные Силы Российской Федерации, другие войска, воинские формирования и органы, в которых федеральным законодательством предусмотрена военная и (или) правоохранительная служба, а также федеральные органы государственной власти, принимающие участие в обеспечении национальной безопасности государства на основании законодательства Российской Федерации.

Полномочия сил обеспечения национальной безопасности определяются соответствующими законодательными актами, чем обеспечивается принцип законности.

Планирование развития системы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации осуществляется на основе базового документа – Стратегии национальной безопасности Российской Федерации. Развитие системы обеспечения национальной безопасности является одним из основных путей достижения стратегических целей национальной обороны Российской Федерации, таких как предотвращение глобальных и региональных войн и конфликтов, в осуществлении стратегического сдерживания в интересах обеспечения военной безопасности страны.

Военную безопасность Российской Федерации обеспечивают Вооруженные Силы, которые составляют основу обороны Российской Федерации. Они предназначены для отражения агрессии, направленной против Российской Федерации и ее граждан, вооружённой защиты целостности и неприкосновенности ее территории, а также для выполнения задач в соответствии с международными договорами Российской Федерации.

В особых случаях на основании Указа Президента Российской Федерации Вооружённые Силы могут привлекаться для поддержания режима чрезвычайного положения.

Основными задачами Вооруженных Сил, других войск и органов в военное время являются отражение агрессии против Российской Федерации и ее союзников, нанесение поражения войскам (силам) агрессора, **принуждение его к прекращению военных действий на условиях, отвечающих интересам Российской Федерации и ее союзников.**

Стратегическими целями обеспечения национальной безопасности в сфере **государственной и общественной безопасности** являются защита основ конституционного строя Российской Федерации, основных прав и свобод человека и гражданина, охрана суверенитета Российской Федерации, ее независимости и территориальной целостности, а также сохранение гражданского мира, политической и социальной стабильности в обществе.

Основными органами обеспечения государственной безопасности являются Федеральная служба безопасности и Федеральная служба охраны.

Основными направлениями деятельности органов ФСБ в интересах национальной безопасности Российской Федерации являются: контрразведывательная деятельность и борьба с преступностью.

Обеспечение общественной безопасности осуществляют правоохранительные органы МВД, Росгвардия и общественные организации.

Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий является основой созданной в стране системы защиты населения и территорий от бедствий различного характера – важного элемента системы обеспечения национальной безопасности России.

Одной из основных задач МЧС России является выработка и реализация государственной политики в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности, а также безопасности людей на водных объектах.

У каждого из вышеперечисленных органов федеральной государственной власти законодательством России определены функциональные обязанности. Каждый орган располагает определенным набором сил и средств. Министерство обороны – вооруженными силами, МВД - ГИБДД и полицией, Росгвардия – подразделениями и частями Войск национальной гвардии, ФСБ – подразделениями и частями особого назначения и пограничными органами, МЧС – спасательными силами для решения задач гражданской обороны, защиты населения и территории Российской Федерации и т. д. Эти силы представлены военнослужащими и гражданским персоналом.

Необходимо также отметить, что своими силами и средствами наделены и другие федеральные органы исполнительной власти: МИД – при решении задач защиты национальных интересов России на международной арене, Минэкономразвития РФ – по обеспечению экономической безопасности, врачи, средний и младший медицинский персонал стоит на страже безопасности в сфере здравоохранения и героически, порой ценою своей жизни защищают население страны от различных болезней и массовой пандемии, как это было в 2020 году.

Не маловажную роль в обеспечении социальной безопасности государства играют **специалисты безопасности сферы государственных услуг**, которые помогают различным слоям населения на местах реализовать свои социальные права и возможности, в том числе через реализацию социальных программ в рамках Национальных проектов России.

4.2 Средства обеспечения национальной безопасности Российской Федерации - технологии, а также технические, программные, лингвистические, правовые, организационные средства, включая телекоммуникационные каналы, используемые в системе обеспечения национальной безопасности для сбора, формирования, обработки, передачи или приема информации о состоянии национальной безопасности и мерах по ее укреплению.

Информационно-технические средства ситуационного зала федеральных органов исполнительной власти

Технологии предназначены для описания последовательности действий (способов) во времени. Следовательно, информационные технологии можно представить совокупностью трех основных способов преобразования информации: хранения, обработки и передачи.

Под **техническими средствами** понимается совокупность всех технических устройств, используемых при функционировании автоматизированных систем.

Программные средства — это совокупность программ на носителях данных и программных документов, предназначенная для отладки, функционирования и проверки работоспособности автоматизированных систем.

Под **лингвистическими средствами** понимается вся совокупность правил для формализации естественного языка, используемых при общении пользователей и эксплуатационного персонала автоматизированных систем с комплексом средств автоматизации. Обеспечение трансляций и переводов переговорного процесса, специализированной литературы и материалов средств массовой информации.

Организационное средства – это совокупность документов,

устанавливающих организационную структуру, права и обязанности пользователей и эксплуатационного персонала автоматизированных систем в условиях функционирования, проверки и обеспечения работоспособности автоматизированных систем.

Правовые средства — это совокупность правовых норм, регламентирующих правовые отношения при функционировании автоматизированных систем и юридический статус результатов ее функционирования. Как правило правовое обеспечение реализуют в организационном обеспечении.

Значительная часть деятельности по сбору, формированию, обработке, передачи или приема информации о состоянии национальной безопасности и мерах по ее укреплению осуществляется в **Ситуационных центрах (СЦ)** высших органов государственной власти **Центрах управления регионами (ЦУР)** в Субъектах Федерации.

Центр управления регионом Москвы

В настоящее время созданы и функционируют Ситуационный центр Президента Российской Федерации, ситуационные центры Администрации Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, Совета Безопасности Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах и ЦУР органов государственной власти в субъектах Российской Федерации.

Широкие возможности для работы в ситуационных центрах во время совещаний предоставляют **средства видеосвязи**, с помощью которых обеспечивается оперативный обмен аудио, видео, графической информацией, проведение в реальном времени оценки ситуации с привлечением экспертов и специалистов, использование информационных систем и аналитических материалов.

Особую важность приобретает направление работ по развитию средств обеспечения военной безопасности Российской Федерации – функционирование с 2014 года Национального центра управления обороной Российской Федерации (НЦУО РФ).

Особенность российской системы обеспечения национальной

безопасности состоит в том, что она разветвлена по многим функциональным направлениям. Для принятия оперативных и нестандартных решений в области национальной безопасности она предполагает создание ряда межведомственных уровней, в качестве которых выступают различные межведомственные комиссии при правительстве и Главе государства. В этой связи существуют резервы для ее организации и реформирования, что регулярно осуществляется на практике.

В российской системе обеспечения национальной безопасности конституционно Президенту РФ непосредственно подчинен целый ряд федеральных органов исполнительной власти – так называемые силовые ведомства: Министерство обороны, МВД, ФСБ, СВР, ФСО, МЧС, ФСВНГ. Практика требует сокращения ведомств, их оптимальное объединение, что избавит от параллелизма и дублирования в работе.

Вопросы для самоконтроля:

1. В соответствии с чем создаются и развиваются силы обеспечения национальной безопасности России?
2. Что относится к силам обеспечения национальной безопасности Российской Федерации?
3. Для чего предназначены Вооруженные Силы Российской Федерации?
4. Какие органы являются основными при обеспечении общественной и государственной безопасности?
5. Какое министерство ответственно за обеспечение экономической безопасности страны?
6. Какова роль и основное предназначение специалистов безопасности сферы государственных услуг в обеспечении социальной безопасности государства?
7. Перечислите основные средства обеспечения национальной безопасности Российской Федерации?
8. Каково основное предназначение Ситуационных центров высших органов государственной власти и Центров управления регионами в Субъектах Федерации?

Глава 4 Государственное и муниципальное управление в Российской Федерации

Часть 1 Становление государственного управления как науки. Понятие государственного управления.

Государственное управление - великое искусство осуществления общественно-государственной власти в определенных социальных целях и интересах. Это универсальный и объективно необходимый элемент общественных отношений, процессов и явлений. При этом следует иметь в

виду то, что содержание, формы и методы государственного управления предопределены конкретно-историческим условиями экономического, социально-политического и культурно-национального развития данного общества, особенностями политической и правовой культуры народа, профессионализмом и интересами правящей элиты, формой государственного устройства и государственного правления, сложившимся режимом властвования[34] .

1.1 Содержание государственного управления

Государственное управление по содержанию меняется с изменением государственного строя, при этом изменяется и система государственного управления, и её принципы, и её цели. Именно такая трансформация произошла в начале 90-х годов прошлого столетия в нашей стране. Произошедшие изменения затронули все стороны государственного управления. Эти глубокие трансформации были связаны с переходом к рыночной экономике, и укоренением идей либерализма в государственном строительстве.

Этот процесс коснулся перестройки законодательной и исполнительной ветвей власти. Для эффективного перехода был необходим Парламент действующий на профессиональной основе, нужна была судебная система свободная от политического влияния. Стране была нужна новая Конституция, которая провозглашала высшей ценностью для государства - человека, его права и свободы, в которой устанавливалось, что носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ, который осуществляет свою власть как непосредственно, так и через органы государственной власти и местного самоуправления[35].

Приведённая трансформация государственного управления и сегодня, оказывает, существенное влияние на качество государственного управления, на функционирование органов государственной власти и должностных лиц, государственного и муниципального аппаратов в целом.

Достигнутые позитивные результаты в государственном управлении не могут удовлетворять объективные потребности общественного развития и поэтому задачи повышения его эффективности всегда остаются и будут оставаться актуальными. Это присуще как теоретическому (научному), так и практическому (прикладному) его обеспечению. Тем не менее, задача дальнейшего развития и совершенствования системы государственного управления по-прежнему остается актуальной. Это связано с постоянным изменением состояния международной обстановки, изменением содержания и форм самого процесса управления. При этом объективно существуют недостатки, сопутствующие государственному управлению на всех этапах его существования такими как коррупция, бюрократизм, непрофессионализм

---

[34] Охотский Г.В. Государственное управление современной России. – М.: Юрайт, 2013. – С.4.
[35] Там.же. – С.5

государственного аппарата[36].

Во многом это обстоятельство обуславливает постоянного научного сопровождения функционирования всего комплекса проблем государственного управления, без теории государственного управления и ее профессионального усвоения теми, кто занят или готовится к работе в структурах государственной власти и местного самоуправления.

1.2 Происхождение понятия «Системы государственного управления»

Как отмечает профессор Е.В. Охотский: «… система государственного управления, как и любое другое общественное явление, содержит в себе множество противоречий, которые являются источником ее постоянного развития и совершенствования. Речь, прежде всего, идет о противоречиях а) между стремлением к стабильности системы государственного управления и необходимостью ее постоянного критического переосмысления, движения по пути обновления аппарата, овладения более эффективными методами управленческой деятельности; б) между объективным характером управления и субъективными формами его осуществлениями; в) между тем, что значительная часть кадров государственного управления, будучи в целом достаточно квалифицированной, очень часто оказывается неспособной эффективно работать в условиях рынка, демократических свобод, политического и идеологического плюрализма»[37].

Определённую проблему составляет сравнительная «молодость» научного познания явления государственного управления. Справедливо отметить, что определённый интерес к осмыслению государственного управления как к общественно-политическому явлению в практической плоскости предпринималось ещё в древнекитайской философии (определение государства, описание идеального правителя, значение исполнительского звена в эффективном государственном управлении).

Многие ее вопросы поиска эффективного государственного управления получили глубокое осмысление и соответствующую интерпретацию в период Античности (Сократ, Аристотель, Платон, Цицерон), когда вопросы управления были связаны ими с исследованием формы государственного правления применительно к социально-политическим системам.

Достаточно крупной вехой в дальнейшем изучении государственного управления произошло в европейской научной мысли в эпоху Возрождения и связано с именем итальянского ученого и политика Никколо Макиавелли. Им впервые был предпринят технологический подход к государственному администрированию. В основе его подхода лежала власть и сила принуждения. Являясь секретарём правящего князя Борджиа, он, основываясь на наблюдении установил, что «государь» при определенных обстоятельствах, особенно если нависает угроза государству, может отступать от добра и для

---

[36] Охотский Г.В. Государственное управление современной России. – М.: Юрайт, 2013. – С.5.
[37]Там же. – С.5.

осуществления свой власти использовать любые средства, вплоть до обмана и жестокости. Но при этом предупреждал, что такими методами «можно стяжать власть, но не славу». При этом он отмечал, что в условиях отсутствия угроз государству его управление будет более эффективным и достойным если оно будет основано на личной доблести, дальновидности и осмотрительности, стремлении делать добро людям. Таким образом добиваясь доверия и уважения сограждан, государство должно быть в одной стороны щедрым, с другой бережливым, внимательно следить за тем, чтобы не совершать ничего такого, что могло бы вызвать ненависть или презрение подданных - общество не прощает непостоянство, легкомыслие, барство и нерешительность властей[38].

Эпоха европейского Просвещения предложила миру другую модель властвования. Она основывалась на принципах гуманизма и демократии. Французские и английские философы заложили основы конституционализма и теории разделения властей на базе «сдержек и противовесов». Здесь же параллельно развивается и концепция либерального государственного управления, главный принцип которой – «не человек для государства, а государство для человека». Основной ценностью этой модели является свобода человека, а эффективность государственного управления оценивается на основе критериев качества обеспечения интересов человека, обеспечения общественного порядка и стабильности общественного развития[39].

Неоценимый вклад в научном осмыслении явления государственного управления осуществил Александр Франсуа Вивьена. Его трактат «Очерки об администрации» изданный во Франции в 1845 году впервые предопределил формирование организационной основы формирования государственного аппарата. Первые во Франции были созданы специализированные министерства, разработан закон о государственных служащих и определены процедуры их набора.

Немецкий философ Макс Вебер впервые предпринял системный анализ административной концепции государственного управления. В его знаменитых работах, таких как: «Протестантская этика и дух капитализма» (1904–1905 гг.), «Хозяйство и общество» (1921 г.), теория «социального действия» были изложены теоретические основы понимания государственного управления. Определяя сущность государства, основе которого лежат способы осуществления власти на основе традиционного, харизматического и «легального» господства, под которым он понимал рациональное право и рациональную бюрократию. Однако им же было сформулировано предупреждение о необходимости ограничения «всевластия» бюрократии посредством закона, незыблемости института частной собственности и развития гражданского общества[40].

В конце XIX - начале XX вв., в этот период, начинает господствовать «юридическое мировоззрение», в контексте которого государственное

[38] Охотский Г.В. Государственное управление современной России. – М.: Юрайт, 2013. – С.6.
[39] Там же. – С.6.
[40] Охотский Г.В. Государственное управление современной России. – М.: Юрайт, 2013. – С.6.

управление изучалось в пределах науки административного права. Смыслом данной модели стало понимание государства как организации представляющей народу услуги управленческого характера. В 1808 г. Ч. Боннин опубликовал «Административный кодекс». Исследователь обосновал 68 принципов государственного управления. Им была предпринята попытка разделить политику и администрирование.

Значительный вклад в становление науки государственного управления внес французский ученый и хозяйственник Анри Файоль. В его основном произведении который в книге «Общее и промышленное управление», изданной в 1916 году. Им было установлена устойчивая связь между государственных управлением и общей теорией управления как общее и особенное. Это позволило ему впервые применить основы научного управления организацией в области государственного управления: в области планирования, координации и контроля. В основании эффективного государственного управления А. Файоль видел: дисциплину, единство руководства, ответственность, справедливое вознаграждение, прочность служебных отношений.

Неоспоримый вклад в дальнейшее развитие государственного управления внес американский ученый и политик Вудро Вильсон. В свой работе «Исследование управления», написанной в 1887 году им разработана проблема управление как механизм реализации государственной власти, обоснована деполитизации управленческой деятельности, возможность использования в общественном управлении элементов осуществления публичного управления с использованием элементов хозяйственного менеджмента и научной организации труда. Важные практические положения, заимствованные В. Вильсоном, были разработаны Ф.У. Тейлором, Э. Мэйо, Г. Эмерсоном, Г. Фордом. Они касались использования:

- отбора работников на основе всесторонней оценки их профессиональной пригодности;
- использования дифференцированной оплаты труда;
- хронометража производственных процессов; - расчленения и рационализации трудовых функций;
- оптимизации распределения обязанностей между руководителями и сотрудниками[41].

Дальнейшее развитие теории научного государственного управления прямо связано с развитием научно-технической революции в 30-х годах XX века и связано с научно-практической деятельностью Ф.Д. Рузвельта, который соединил достижения науки государственного управления с рациональным государственным администрированием в период преодоления США «великой экономической депрессии». Практической реализацией соединения государственной власти с управленческими знаниями стал «новый курс» Ф.Д. Рузвельта. Именно его политика стала практическим воплощением гибких механизмов взаимодействия государства и рыночных экономических

[41] Охотский Г.В. Государственное управление современной России. – М.: Юрайт, 2013. – С.7.

структур, государственного регулирования и свободной жизнедеятельности людей, государства и гражданского общества.

1.3 Отечественная управленческая наука о государственном управлении

Как справедливо отмечал Г.В. Охотский «В дореволюционной (до 1917 г.) в России доминировала школа «административного права». В её пределах развивалась отечественная научная теория государственного управления. Здесь уместно вспомнить научные труды отечественных ученых: И.Е. Андриевского «О наместниках, воеводах и губернаторах», А.В. Лохвицкого «Губерния, ее земские и правительственные учреждения», А.И. Васильчикова «О самоуправлении», А.С. Алексеева «Начала современного правового государства и русский административный строй», В.М. Грибовского «Государственное устройство и управление Российской империи». Вышедшие в предреволюционные годы труды А.А. Богданова, прежде всего его «Всеобщая организационная наука (тектология)» предвосхитили многие идеи кибернетики и общей теории систем»[42].

Существенный вклад в развитие отечественной теории государственного управления внесли К. Маркс, Ф. Энгельс, В.И. Ленин и их единомышленники, рассматривающие социальные процессы и явления с позиций диалектического материализма. Краеугольным основанием их понимания государства являлся экономический строй и соответствующая ему политическая надстройка общества, связанная с интересами господствующего класса.

В советский период истории государственное управление исследовались в контексте внедрения в государственно-управленческую деятельность элементов научной организации труда. Наибольший вклад внесли такие учёные как: А.К. Гастев, И.М. Бурдянский, НА. Витке, П.М. Керженцев, Е.Ф. Розмирович, С.Г. Струмилин. Под их руководством происходило формирование первых отечественных школ государственного управления. В них разрабатывались проблемы:

- общие проблемы организации труда;
- государственного управления на научных основаниях.

Особенный интерес вызывали проблемы кадров, развития трудовых коллективов, стимулирования труда, организационного проектирования, оптимизации управления на основе «человеческих отношений»[43].

С начала 70-х годов прошлого века в науке государственного управления выделились два перспективных направления:

- общая теория социального управления была представлена в трудах В.Г.Афанасьева, К.И. Варламова, Д.М. Гвишиани, А.М. Омарова, Ж.Т. Тощенко, Н.М. Слепенкова, В.Г. Смолькова;
- управление производством - объединило исследователей и практиков, академическую и вузовскую науку в рамках специальностей «Экономика и

[42] Там же – С.7.
[43] Охотский Г.В. Государственное управление современной России. – М.: Юрайт, 2013. – С.7.

управление» и «Менеджмент»;

- государственное управление как самостоятельная отрасль науки была представлена работами правоведов Г.В. Атаманчука, В.Г. Вишнякова, Д.Н. Бахраха, И.Л. Бачило, Б.Н. Курашвили, М.И. Пискотина, Ю.А. Тихомирова и др.. Ими широко исследованы общие и частные вопросы государственного управления, его принципы, функции, организационные структуры и технологии[44].

Но, в целом, процесс становления науки управления в нашей стране, по сути, только начинается и характеризуется настойчивым поиском пригодной для России парадигмы государственного управления. XXI век требует новых форм общественного устройства и межгосударственных отношений. Это, в свою очередь, актуализирует задачу разработки теории государственного управления в форме **комплексного научного знания**, «охватывающего» как универсальные, так и сугубо национальные, «самобытные» закономерности управленческой деятельности.

Как справедливо отмечал профессор Г.В. Охотский нельзя не учитывать и тот факт, что проблематикой государственного управления занимаются ученые самых различных отраслей знаний - философы, историки, юристы, управленцы, политологи, социологи, психологи, экономисты, системщики, специалисты в области математики, кибернетики и информационных технологий. Причем каждый исследует проблемы государственного управления в своей собственной системе «научных координат»: философы, анализируя проблемы управления, основное внимание уделяют осмыслению сущности самоуправляемых свойств общества, диалектики в управленческой практике целей и средств, сознательного и бессознательного, упорядоченного и разнообразного; политологи, изучая политику как особое общественное управленческое явление, обращают внимание на закономерности, формы и методы реализации государственной власти. Для них государственное управление - это практическая политика, представляющая «целеориентированную комплексную и организованную совместную деятельность индивидов и их групп по легитимному разрешению общественных проблем при руководящей и интегративной роли институтов государственной власти на основе использования коллективных ресурсов общества»; историки исследуют проблемы государственного управления в ретроспективном плане, что позволяет не только знать, но и использовать исторический опыт государственного управления в современных условиях; социологи - управление представляют как сложный механизм взаимоотношений между обществом и государством, между классами, сословиями, социальными слоями, этнонациональными и профессиональными группами. Социология исследует, как управление воспринимается обществом и как отражается на сознании и поведении человека, как общество воздействует и влияет на власть и систему государственного и муниципального управления; экономисты - анализируют

[44] Там же – С.7

хозяйственно-экономическое содержание государственно-управленческих отношений, принципы и особенности административного менеджмента; юристы - исследуют сущность, принципы, организационные основы, правовые механизмы и организационные формы государственно-управленческого воздействия. Но это вовсе не означает, что государственное управление поглощается общей и специальными теориями государства и права, скажем, конституционным, административным или другими отраслями права. **Это самостоятельная отрасль обществоведческих знаний**[45].

Теория государственного управления, таким образом, носит комплексный междисциплинарный характер. Каждая наука «высвечивает» свой собственный аспект общей проблемы, междисциплинарный же подход позволяет синтезировать полученные знания, представить даже самое сложное и противоречивое явление как целостность во всем богатстве его черт, свойств и элементов.

Комплексность научного познания породили множество различных управленческих теорий, в том числе бихевиористскую, структурно-функциональную, либеральную, социал-демократическую, командно-административную, теорию «человеческих отношений». Но главное все-таки кроется в другом - между научными знаниями и конкретной социальной практикой не должно быть разрыва. Управление становится реальной движущей силой только при условии, если общество, накопив достаточный объем научных знаний, способно не на словах и политических лозунгах, а на деле воплотить эти знания в конкретные практические дела.

Значимость управленческих знаний трудно переоценить. Даже несмотря на то, что в наше время управленческая наука, в известной мере, действительно «утратила оптимистическую веру в возможность упорядочить мир человеческих отношений». Нередко можно услышать мнение о тотальном кризисе управления, о том, что на смену оптимистическим взглядам на управляемое социальное развитие пришла «теория катастроф». В нашей стране появилось немало теоретиков либеральной школы, которые доказывают, что государственное управление вообще не нужно, что «рынок сам все поставит на свое место», что следует решительнее отказываться от «патерналистской роли государства».

Да, действительно, многие теории сознательного конструирования общественных систем (прежде всего коммунистические) потерпели поражение. С огромными трудностями человечество борется с экстремизмом и международным терроризмом, национализмом и религиозной нетерпимостью, бедностью и моральной деградацией. Но это вовсе не означает, что наступил «кризис управления». Скорее справедливо другое: сегодня, не в меньшей степени чем прежде, человечество нуждается в добротной научной теории государственного управления, способной ответить на самые острые вызовы нового времени.

В нашей стране наука государственного управления постепенно

---

[45] Охотский Г.В. Государственное управление современной России. – М.: Юрайт, 2013. – С.8.

занимает все более прочное место как самостоятельное научное направление и специальный учебный предмет. ***Объектом*** ее рассмотрения является *государство и его аппарат, различные подразделения органов публичного государственного и муниципального управления как в целом, так и в отдельных его частях, подсистемах и институтах*.

Предметом *являются: сущность, содержание и закономерности государственного управления; структура, принципы, формы, методы и правовые основы взаимоотношений государства (как субъекта управляющего воздействия) и общества (как объекта этого воздействия); особенности управленческих проявлений в различных социальных сферах (политике, экономике, социальной сфере, международных отношениях и др.); объективные условия и субъективные факторы, обусловливающие характер управления.*

В настоящее время в отечественной науке государственного управления выходит множество научной и учебной литературы, содержащей дальнейшую разработку проблем теории и практики государственного и муниципального управления. Заметное место среди них занимают публикации Г.В. Атаманчука, Ю.К. Краснова, Р.В. Енгибаряна, Г.Л. Куприяшина, А.В. Пикулькина, Р.Г. Пихоя, В.А. Прокошина, А.И. Соловьева, В.Е. Чиркина, Ф.И. Шамхалова, Б.С Эбзеева. В их трудах уточняются определения «государственного управления», исследуются его структура, признаки и отличительные черты, анализируются принципы и закономерности построения и функционирования государственных управленческих систем, основные направления их развития. Российской академией государственной службы издана «Энциклопедия государственного управления в России» в четырех томах[46].

Правовые, социологические, политологические аспекты государственного управления предметно представлены в монографиях и учебных издания исследователей Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации: И.А. Василенко, А.А. Гришковца, Н.М. Казанцева, В.А. Козбаненко, В.И.Лукьяненко, А.В. Оболонского, Е.В. Охотского, С.В. Пронкина, А.А. Прохожева, В.Л. Романова, А.И. Турчинова, В.А. Сулемова и др[47].

Подводя итог вышесказанному, можно сделать следующие промежуточные выводы:

1. Управление вообще и государственное управление в частности должно рассматривается как результат (итог) управленческой деятельности, который может быть: - созидательно-конструктивным и разрушительным; - развивающим и тормозящим; - реформаторским и революционным; - нравственным и безнравственным; - злонамеренным и добропорядочным.

2. Наука о государственном управлении представляет собой *комплексное знание*, включающее в себя соответствующие управленческо-методологические аспекты фундаментальных общественных наук - философии, истории, юриспруденции, социологии, менеджмента,

[46] Охотский Г.В. Государственное управление современной России. – М.: Юрайт, 2013. – С.9
[47] Там же -С.10.

политэкономии и др.

3. Под системой государственного управления следует понимать: *единство и взаимосвязь органов государственного управления и тех управляемых объектов, в отношении которых они реализуют свои управляющие воздействии, их сохраняют, изменяют или развивают*[48].

Вопросы для самоконтроля:

1. Понятие государства и госуправления.
2. Объект государственного управления
3. Предмет госуправления
4. Основные законы и принципы системы ГМУ

Часть 2 Структура государственного и муниципального управления России

2.1 Государство как система

Познакомившись с эволюцией науки о государственном управлении и приступая к освещению структуры государственного управления следует остановиться на освещении понятия государства как основного субъекта процесса управления.

Исследование феномена государства были предприняты философами в глубокой древности. Рассуждение о государстве встречается в трактатах мыслителей Китая около 3000 лет до нашей эры. Поиски идеальной формы правления объективно востребовали определение понятия государства. В те времена его сущностными чертами являлись: правитель (монарх), территория, войско и система крепостей. Косвенные признаки свидетельствовали о достаточно «примитивных» функциях, реализуемых самим государством. Такой взгляд на сущность государства был присущ всем известным государственным образованиям не только на Востоке и древней Азии, но и центральной и западной Европе.

Эта традиция, в научных подходах, понимания сущности государства была продолжена в период античности. Эффективность государственного управления связывалась с формой государственного правления. Современная наука изучает явление государства с точек зрения своего предмета исследований. Именно это обстоятельство обуславливает многомерность подходов к определению его сущности. Так, например наука социология понимает государство как надстройку над экономическим строем (базисом) общества. Юридические науки определяют государство как иерархию государственных органов, наделённых полномочиями устанавливать правовые нормы и применять их в процессе регулирования общественных отношений. Экономисты в своей науке понимают государство как институт призванный регулировать в обществе экономические процессы в интересах экономического обеспечения воспроизводства и развития общественной

[48] Охотский Г.В. Государственное управление современной России. – М.: Юрайт, 2013. – С.10.

жизни. Политическая наука (политология) под государством понимает элемент политической организации общества призванный регулировать взаимоотношения между различными элементами политической системы (партиями, общественными организациями, движениями, социальными группами, национальными общностями и т.д.) и международными отношениями.

В политических науках понятие государства обычно рассматривается в двух аспектах (см. Рис.3).

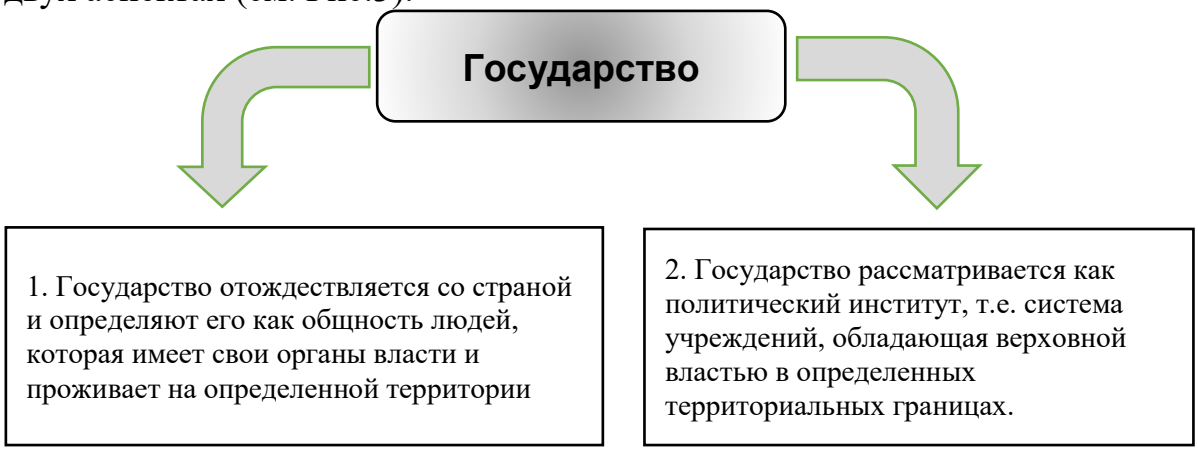


Рис 3. Аспекты понимания явления государства

Эволюция взглядов на происхождения государства содержит внушительный багаж накопленных теорий происхождения государства, который на протяжении длительных периодов существования государств мира признавался наиболее приемлемым, однако под воздействием различных объективных обстоятельств уступал свое место другим наиболее полно раскрывающим причины появления государственности у отдельных народов. Представим схематично эволюцию теорий происхождения государства.

Таким образом, рассмотрев эволюция взглядов на происхождение государства следует отметить, что объединительным моментом для различных теорий происхождения государства является: во-первых, признание организующей роли государства в обществе и во-вторых, сила государственного принуждения. Наиболее рациональным в современных условиях является понимание государства как наиболее значимого института политической организации общества.

Рассмотрим признаки государства обеспечивающие его доминирование в политической организации общества.

Во-первых, государство обладает всей полнотой власти и наделено правом его применения. Для этого оно располагает системой органов и должностных лиц наделённых осуществлять управление и принуждение.

Во-вторых, территориальная организация населения, означающая осуществления государственной власти в пределах своей территории, которую государство распространяет на все население страны в пределах своих границ.

В-третьих, государство обладает суверенитетом как внутри страны (т.е. не зависит от любого другого элемента политической организации общества),

так и внешним суверенитетом (не зависимостью от других стран).

В-четвёртых, только государство обладает правом на законотворческую деятельность. Принимаемые государством юридические нормы распространяют своё действие на все население станы и обязательны для исполнения на своей территории для граждан и иностранных граждан, находящихся на его территории. Для этого государство создаёт подсистему специальных структур в виде правоохранительных органов, спецслужб, судебной системы и силовых структур.

В-пятых, государство обладает правом установления и сбора налогов, которые образуют его бюджет, который является финансовой основой реализации всех функций государства, как внутренних, так и внешних.

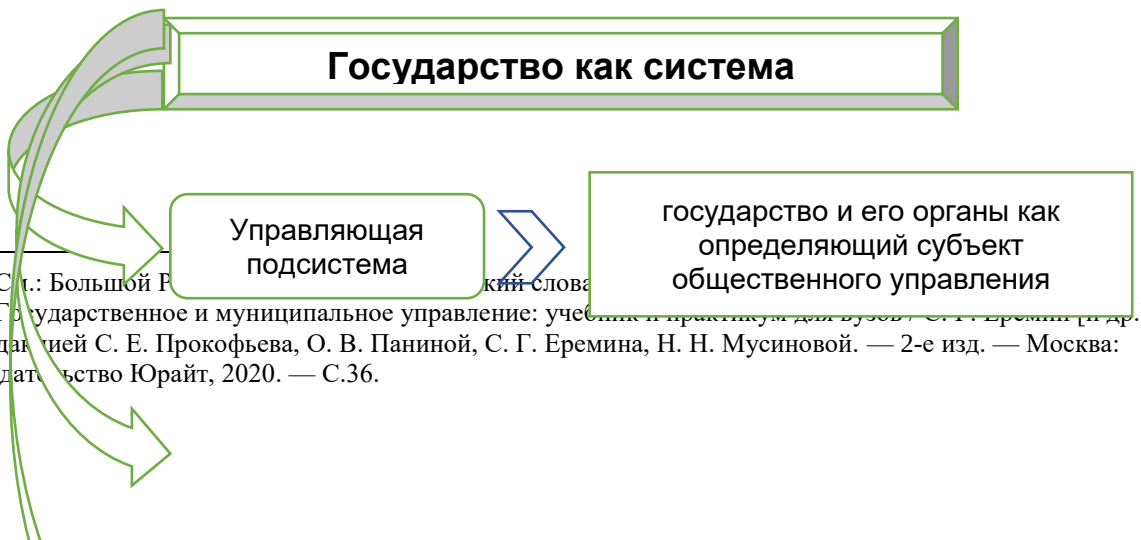
Исходя из вышеизложенных признаков можно определить понятие *государство - особая организация политической власти, располагающая специальным аппаратом управления и принуждения, обладающая суверенитетом, выражающая волю как отдельных групп населения, так и всего народа в целом.*

В предыдущем материале, изложенном выше, мы неоднократно выделяли в процессе определения сущности государства его такую основополагающую характеристику какь. Современные гуманитарные науки, исследуя сложные организации, к которым бесспорно относится и государство - системный подход. Система (от греч. systema — целое, составленное из частей, соединение) — множество элементов, находящихся в отношениях и связях друг с другом, образующих определенную целостность, единство.[49]

Отметим основные признаки, которые им (системам) присущи:

• *целостность* (новое качество, отличное от качества составляющих систему частей, возникающее в процессе их взаимодействия, сотрудничества); • *функциональность* (способность к удовлетворению определенных общественных потребностей (интересов), закрепленных в функциях субъекта, исходя из его места и роли в системе более общего порядка); • *результативность* как показатель достижения целей, соответствующих данным потребностям (интересам); • способность к саморазвитию (со всеми присущими системе свойствами, в том числе благодаря способности системы к самоуправлению и прогнозированию изменений)[50].

Переходя от общесистемных характеристик к освещению его структуры.



[49] См.: Большой Р кий слова

[50] Государственное и муниципальное управление: учебник и практикум для вузов / С. Г. Еремин [и др.] ; под редакцией С. Е. Прокофьева, О. В. Паниной, С. Г. Еремина, Н. Н. Мусиновой. — 2-е изд. — Москва: Издательство Юрайт, 2020. — С.36.

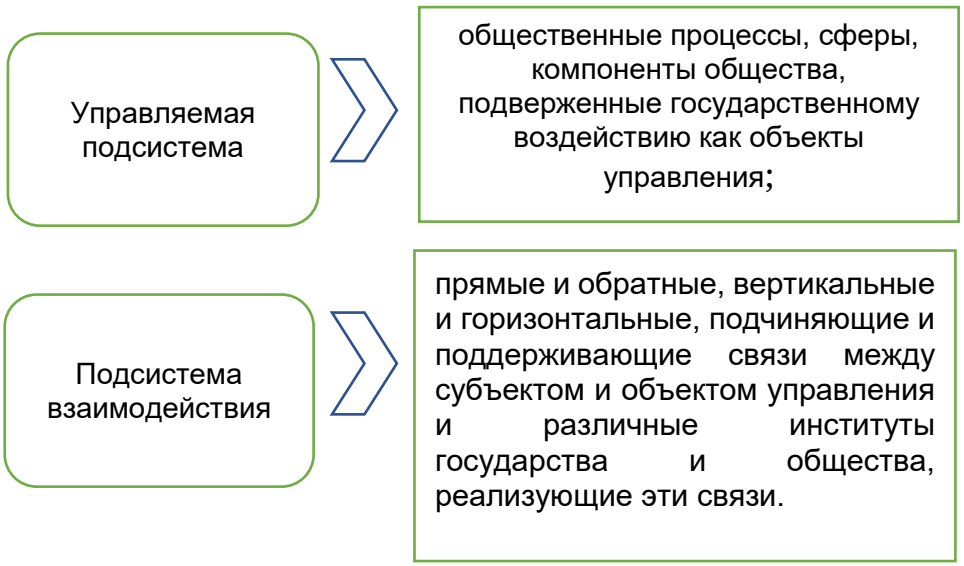


Рис 4. Государство как система.

Государство как субъект управления — это суверенная организация, со специальными механизмами управления и принуждения, устанавливающая правовой порядок на определенной территории. Для своего функционирования оно наделяется обществом политической властью, т.е. соответствующими законными правами и функциями. В целях их надлежащего исполнения должным образом, государство создает органы политической власти и управления, распределяются между ними сферы (области) управления. Они являются для созданных органов объектами управления, определяются механизмы управленческого воздействия, их функционирование обеспечивается при помощи использования законных средств, методов и способов воздействия на объект управления и посредством обратной связи получается информация о результатах этого воздействия и состоянии самого объекта управления[51].

Реальное содержание государственного управления не является догмой, оно прямо связано с целями обеспечения сохранения и развития общества и самого государства. Оно безусловно связано с формой государственного устройства в единстве: формы правления (монархия, республика), формы государственно-территориального устройства (унитарной, федеративной), формы государственно политического режима (демократической, антидемократической). Их изменения связаны с целями создания, функционирования и трансформации государства, которые, в свою очередь, вытекают из потребностей и интересов общества, составляющих его элит, социальных групп и индивидов. Это замечание важно учитывать, когда

[51] Государственное и муниципальное управление: учебник и практикум для вузов / С. Г. Еремин [и др.] ; под редакцией С. Е. Прокофьева, О. В. Паниной, С. Г. Еремина, Н. Н. Мусиновой. — 2-е изд. — М.: Издательство Юрайт, 2020. — С.37.

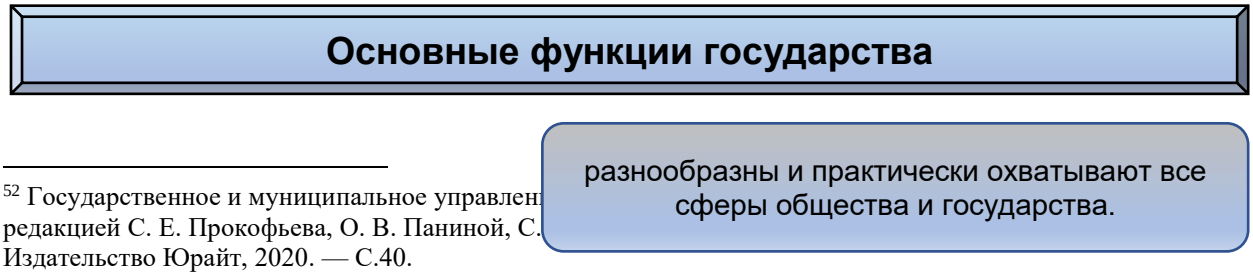
анализируется и оценивается перечень функций государства, а также субъектов, на которые они возложены, решаются проблемы оптимизации функций и структуры органов власти, оцениваются результативность и эффективность их деятельности[52].

2.2 Функции государства

Определим основные черты функций государства без соотнесения их с формой государства, историческими условиями, господствующим укладом хозяйства, т.е. на предельно общем уровне.

Рис. 5. Основные черты функций государства.

Анализируя функции современного государства следует отметить что в научной и учебной литературе встречается различные подходы к вопросу о классификационных подходах к описанию функций. Мы воспользуемся наиболее характерным (верифицированным[53]) подходом.



[52] Государственное и муниципальное управлен
редакцией С. Е. Прокофьева, О. В. Паниной, С.
Издательство Юрайт, 2020. — С.40.

Внутренние функции

Политическая функция

предполагает формирование легитимной, компактной и эффективной системы управления жизнью общества в соответствии со ст. 3 Конституции России, которая определяет, что носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Экономическая функция

подразумевает выработку экономической стратегии, регулирование рыночных отношений с целью функционирования экономики страны в оптимальном режиме.
При этом государство осуществляет данную функцию как прямыми методами путем обязательных предписаний, так и косвенными — предоставление льгот по налогообложению, льготных кредитов из бюджета государства и др.
Регулирование экономики сводится, как правило:
• к выработке долгосрочной государственной политики по развитию экономики;
• управлению предприятиями и организациями, составляющими государственную собственность;
• установлению правовых основ рынка и ценовой политики;
• регулированию внешнеэкономических отношений государства.

Финансовая функция

эмиссию и упорядочение денежного обращения на территории государства. Государство также формирует бюджет — централизованный денежный фонд, используемый для выполнения публичных задач и функций. Через бюджет осуществляется перераспределение национального дохода, прежде всего от отраслей материального производства в некоммерческие отрасли — науку, образование, здравоохранение, государственную службу. Главный источник формирования бюджетов — налоги и сборы.

Социальная функция

Правоохранительная функция

предполагает охрану прав и свобод членов общества, создание равных возможностей для всех граждан для удовлетворения социальных потребностей людей, поддержания достойного уровня их жизни. Социальная функция включает справедливое распределение материальных благ, борьбу с безработицей, материальную поддержку отдельных слоев населения, а именно — пенсионеров, инвалидов, детей, лиц, пострадавших от стихийных бедствий, беженцев. Кроме того, государство ответственно за создание надлежащих условий для труда, отдыха, оздоровления населения.

Экологичес-кая функция

заключается в охране окружающей природной среды. Обязанность всех, кто находится на территории Российской Федерации, беречь окружающую среду закреплена в Конституции РФ. В основе сбережения окружающей природной среды лежат следующие принципы: • природные богатства подлежат охране государством независимо от того, вовлечены они в хозяйственный оборот или нет; • использование природных богатств должно быть рациональным, соответствовать потребностям развития государства; • безусловное соблюдение экологического законодательства и строгая ответственность за его нарушение.

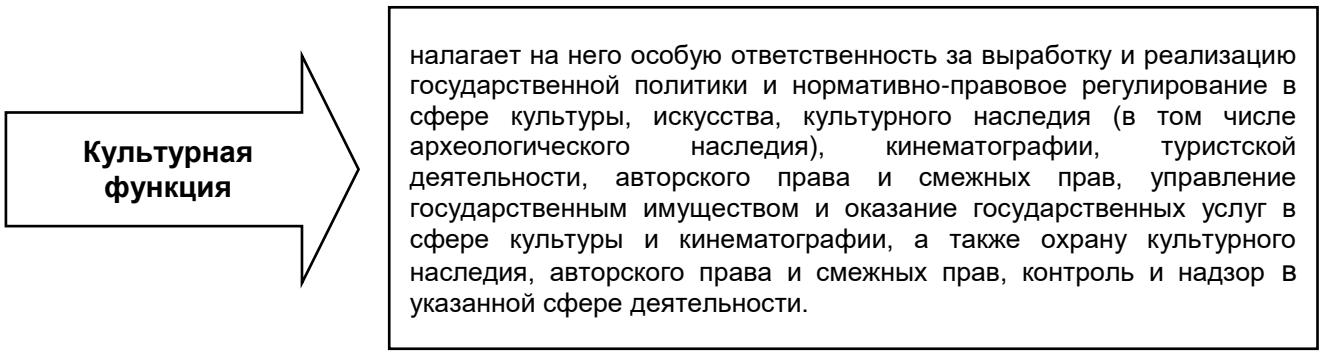


Рис 6. Внутренние функции государства[54]

По характеру воздействия все внутренние функции являются – *регулятивными*, за исключением правоохранительной функции, которая является – *охранительной*.

[54] Мелехин А. В. Теория государства и права. М.: Маркет ДС, 2007. С. 102— 103.

Рис. 7. Внешние функции государства

Рассмотрев содержание внутренних и внешних функций государства, целесообразно осветить функции государственного управления. Как справедливо отмечается в учебнике «Государственное и муниципальное управление: учебник и практикум для вузов…» Функции государства необходимо отличать от функций составляющих его органов власти.

Действующим законодательством определены, что функции государственных органов определены нормативно функции федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации, которые имеют следующее содержание:

1. *Функции по принятию нормативных правовых актов*, т.е. издание на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов и федеральных законов правил поведения, обязательных для исполнения органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами, распространяющихся на неопределенный круг лиц.

2. *Функции по контролю и надзору* предполагают осуществление действий по контролю и надзору за исполнением органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами установленных Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами и другими нормативными правовыми актами общеобязательных правил поведения; выдачу органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами разрешений (лицензий) на осуществление определенного вида деятельности и (или) конкретных действий юридическим лицам и гражданам; регистрацию актов, документов, прав, объектов, а также издание индивидуальных правовых актов.

3. *Функции по управлению государственным имуществом* включают в себя осуществление полномочий собственника в отношении федерального имущества, в том числе переданного федеральным государственным унитарным предприятиям, федеральным казенным предприятиям и государственным учреждениям, подведомственным федеральному агентству, а также управление находящимися в федеральной собственности акциями открытых акционерных обществ.

4. *Функции по оказанию услуг* предусматривают предоставление федеральными органами исполнительной власти непосредственно или через подведомственные им федеральные государственные учреждения либо иные организации безвозмездно или по регулируемым органами государственной власти ценам услуг гражданам и организациям в области образования, здравоохранения, социальной защиты населения и в других областях,

установленных федеральными законами[55].

Реализация функций государственной власти всегда выступает как целое, разделенное на подсистемы, противостоящие друг другу и одновременно дополняющие друг друга. Формой материализации государственной власти являются структура и органы власти. Так, в сущностной характеристике исполнительной власти всегда выделялись прежде всего два ключевых момента: власть и исполнение. При этом исполнительная власть трактовалась в качестве такого проявления государственной власти, с каким связывают, во-первых, функционирование особых звеньев государственного аппарата — органов государственного управления и, во-вторых, прямую направленность деятельности этих субъектов на обеспечение практической реализации (исполнения) общих норм, устанавливаемых субъектами представительной, президентской и правительственной власти в целях урегулирования различных сторон общественной жизни[56].

К основным элементам сущностной характеристики государственной исполнительной власти можно отнести следующие:

• социальное предназначение исполнительной государственной власти есть исполнение общих предписаний, т.е. решений представительной, президентской и правительственной власти;

• реализация исполнительной власти через систему специальных исполнительных органов власти;

• принятие управленческих решений и организация их исполнения в процессе осуществления управленческой деятельности как особого и специфического вида государственной деятельности и основной формы реализации исполнительной власти[57].

2.3 Государственное управление —способ реализации государственной власти

Государственная власть оказывает практическое воздействие на объект управления именно посредством государственного управления, которое обращено «вовнутрь» общества, народа, а особый состав субъектов управления (преимущественно органы государства) делает его государственным управлением.

Таким образом, государственное управление — это целенаправленное воздействие государства, его органов и учреждений на определенные сферы общественной жизни или общества в целом в интересах его функционирования и развития. Сущность государственного управления заключается в том, что оно выступает главным каналом осуществления всей

---

[55] См.: Указ Президента РФ от 21 мая 2012 г. N 636 "О структуре федеральных органов исполнительной власти", от 12 мая 2008 г. № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти».

[56] Государственное и муниципальное управление: учебник и практикум для вузов / С. Г. Еремин [и др.] ; под редакцией С. Е. Прокофьева, О. В. Паниной, С. Г. Еремина, Н. Н. Мусиновой. — 2-е изд. — М.: Издательство Юрайт, 2020. — С.47.

[57] Государственное и муниципальное управление: учебник и практикум для вузов / С. Г. Еремин [и др.] ; под редакцией С. Е. Прокофьева, О. В. Паниной, С. Г. Еремина, Н. Н. Мусиновой. — 2-е изд. — М.: Издательство Юрайт, 2020. — С.46.

системы государственной власти, а не только отдельной ее разновидности (исполнительной власти), и получения обратной информации о состоянии объектов управления, учет которой необходим для эффективного функционирования всей системы государственной власти. Государственное управление не может быть противопоставлено государственной власти, поскольку осуществляется именно органами государственной власти и должностными лицами, ее представляющими. С этой точки зрения нельзя признать удачным классифицирование органов государства на органы государственной власти и органы государственного управления, ибо каждый орган государственной власти в той или иной мере реализует управленческие функции и в этом смысле является органом государственного управления.

Государственная власть претворяется в жизнь посредством государственного управления[58].

Государственное управление — это способ реализации государственной власти. Реально государственное управление выражается в принятии различных решений, которые должны опираться на достоверную и поверенную информацию, поэтому государственное управление, как и любая управленческая деятельность, начинается со сбора, обработки и анализа этой информации.

Далее наступает стадия разработки (подготовки) и принятия управленческого решения. Это основная, кульминационная стадия управленческого процесса, так как она выражает суть управленческой деятельности. В наибольшей степени государственное управление проявляет себя на стадии исполнения управленческого решения. Фактически государственное управление имеет место только тогда, когда управленческие решения исполняются и государственное управление достигает своей цели.

Стадия контроля исполнения управленческого решения призвана обеспечить нормальное функционирование государственного управления: оценить степень достижения цели управления и определить его эффективность, и, что самое главное, определить возможности и перспективы развития объекта управления.

Таким образом, государственное управление представляет собой деятельность исполнительной власти, которая осуществляется главным образом в форме управления посредством осуществления многочисленных и разнообразных управленческих действий и процедур. Государственное управление — это государственная исполнительная власть в действии. Это реальность, без которой государственно-властный механизм работать практически не может. По своему назначению оно представляет собой не что иное, как государственную деятельность, в рамках которой практически реализуется исполнительная власть. Следовательно, государственное управление, понимаемое как исполнительно-распорядительная деятельность,

---

[58] Государственное и муниципальное управление: учебник и практикум для вузов / С. Г. Еремин [и др.] ; под редакцией С. Е. Прокофьева, О. В. Паниной, С. Г. Еремина, Н. Н. Мусиновой. — 2-е изд. — М.: Издательство Юрайт, 2020. — С.47.

не противопоставляется исполнительной власти, понимаемой как деятельность субъектов этой власти. Свой реальный характер исполнительная власть приобретает в деятельности особых звеньев государственного аппарата – органами государственного управления.

С этой точки зрения взаимосвязь государственной власти и государственного управления может быть определена как система отношений, посредством которых оказывается практическое, конкретное воздействие на различные сферы жизни общества и индивида, создающих необходимые предпосылки для реализации принадлежащих им прав, свобод и исполнения правовых обязанностей, преемственного перевода всей общественной системы в состояния, постоянно обеспечивающие их развитие и осуществление. Вместе с тем государственное управление, непосредственно соприкасающееся с потребностями общества и его составных частей, может активно воздействовать на каждую из разновидностей государственной власти, выявляя нерешенные проблемы и тем самым задавая парадигмы их деятельности[59].

Государственном управлении представляет собой:

- учреждение подвидов управления;
- нормотворчество (принятие законов, постановлений правительства, приказов, инструкций министерств и ведомств);
- исполнение законов и контроль за осуществлением деятельности властей.

Через государственное управление государственная власть, вбирающая в себя социальные качества, как бы возвращается к обществу и индивиду со своей продукцией, своими услугами в виде механизмов обеспечения прав и свобод человека, исполнения им своих обязанностей. Государственное управление не только обеспечивает связь государственной власти с обществом и индивидом, но и служит важным каналом обратной связи — от общества и индивида к органам государственной власти[60].

Вопросы для самоконтроля:

1. Общие и специальные полномочия Президента РФ.
2. Администрация Президента РФ, ее состав и функции.
3. Исполнительные органы власти РФ. Функции и полномочия Правительства РФ.
4. Предмет ведения РФ и субъектов РФ.
5. Система органов местного самоуправления.
6. Структурные подразделения органов местного самоуправления.
7. Виды муниципальных образований в РФ.

---

[59] Государственное и муниципальное управление: учебник и практикум для вузов / С. Г. Еремин [и др.] ; под редакцией С. Е. Прокофьева, О. В. Паниной, С. Г. Еремина, Н. Н. Мусиновой. — 2-е изд. — М.: Издательство Юрайт, 2020. — С.49.

[60] Государственное и муниципальное управление: учебник и практикум для вузов / С. Г. Еремин [и др.] ; под редакцией С. Е. Прокофьева, О. В. Паниной, С. Г. Еремина, Н. Н. Мусиновой. — 2-е изд. — М.: Издательство Юрайт, 2020. — С.50.

8. Финансовые ресурсы местного самоуправления.

Часть 3 Современный государственный аппарат (механизм). Государственный орган

3.1 Признаки государственного аппарата

Государство в целях выполнения своих полномочий и функций создает органы, которые формируют структуру субъекта государственного управления, т. е. государственный аппарат. Государственный аппарат — органы государственной власти и государственного управления. В узком смысле слова под государственным аппаратом понимают только высшие органы государственной власти, включая законодательную, исполнительную, судебную ветви власти[61].

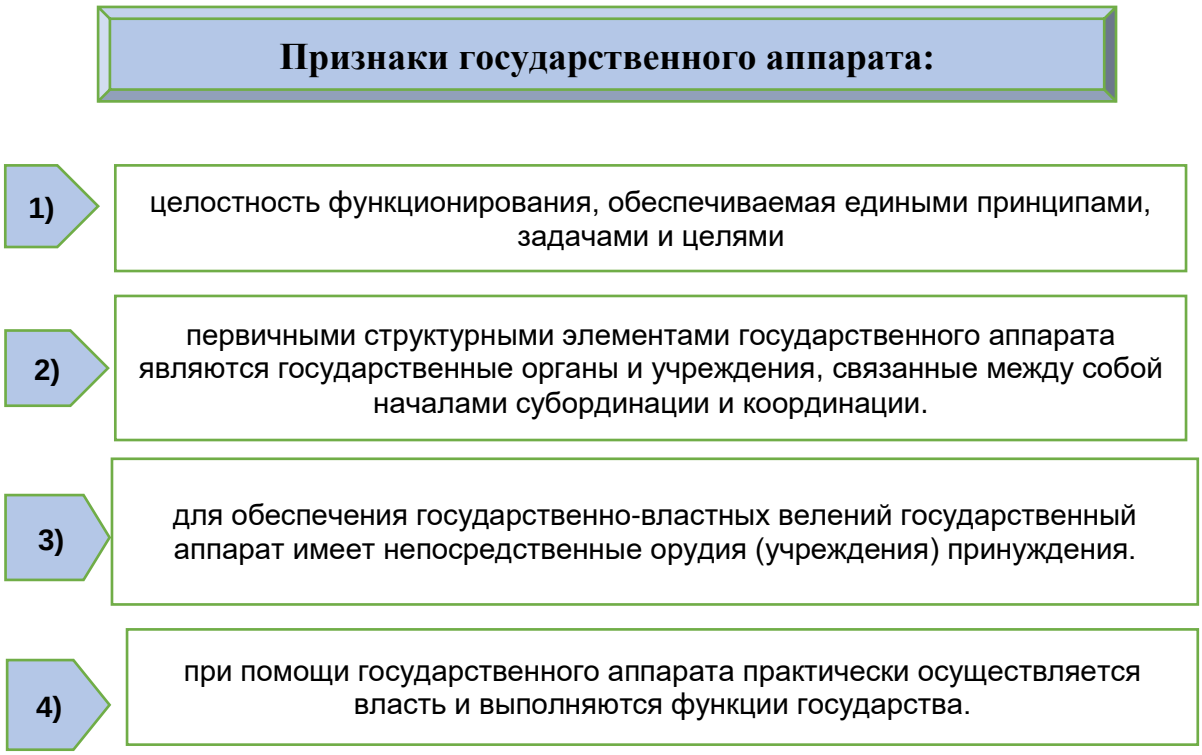


Рис. 8. Признаки государственного аппарата[62].

При этом следует отметить, что между государственным аппаратом и функциями государства существует прямая связь. Смысл её устанавливает прямую зависимость – изменения функций государства должен неминуемо

[61] Иногда государственный аппарат отождествляется с правительством и региональной администрацией1(1 См.: Райзберг Б. А., Лозовский Л. Ш., Стародубцева Е. Б. Современный экономический словарь. 6-е изд., перераб. и доп. М. : ИНФРА-М, 2011 – С.75.

[62] Государственное и муниципальное управление: учебник и практикум для вузов / С. Г. Еремин [и др.] ; под редакцией С. Е. Прокофьева, О. В. Паниной, С. Г. Еремина, Н. Н. Мусиновой. — 2-е изд. — М.: Издательство Юрайт, 2020. — С.57.

приводить к изменению государственного аппарата. Игнорирование необходимости в обеспечении рациональной трансформации может приводить к снижению эффективности государственного управления, а в крайних случаях к «параличу» власти и постепенной деградации общества.

3.2 Виды органов управления государством

Рассмотрим структуру видов государственных органов, образующих государственный аппарат.

Рис. 9. Виды органов государства[63].

На рисунке 9 было определено, - органы законодательной власти являются «первичными», что требует специального пояснения. Образование законодательных органов на всех уровнях публичной власти образуются в соответствии: на федеральном уровне – в соответствие с Конституцией РФ, на уровне субъекта РФ – в соответствие с Уставом (Конституцией) субъекта РФ, на уровне муниципального образования – Устава муниципального образования. Их первичность означает, что они практически не меняются по своему предназначению, что не свойственно другим органам исполнительной и судебной власти.

---

[63] Государственное и муниципальное управление: учебник и практикум для вузов / С. Г. Еремин [и др.] ; под редакцией С. Е. Прокофьева, О. В. Паниной, С. Г. Еремина, Н. Н. Мусиновой. — 2-е изд. — М.: Издательство Юрайт, 2020. — С.51.

В нашей стране органы власти разделяются на:

- Федеральные;
- Региональные.

В государственном аппарате РФ к федеральным органам относятся:

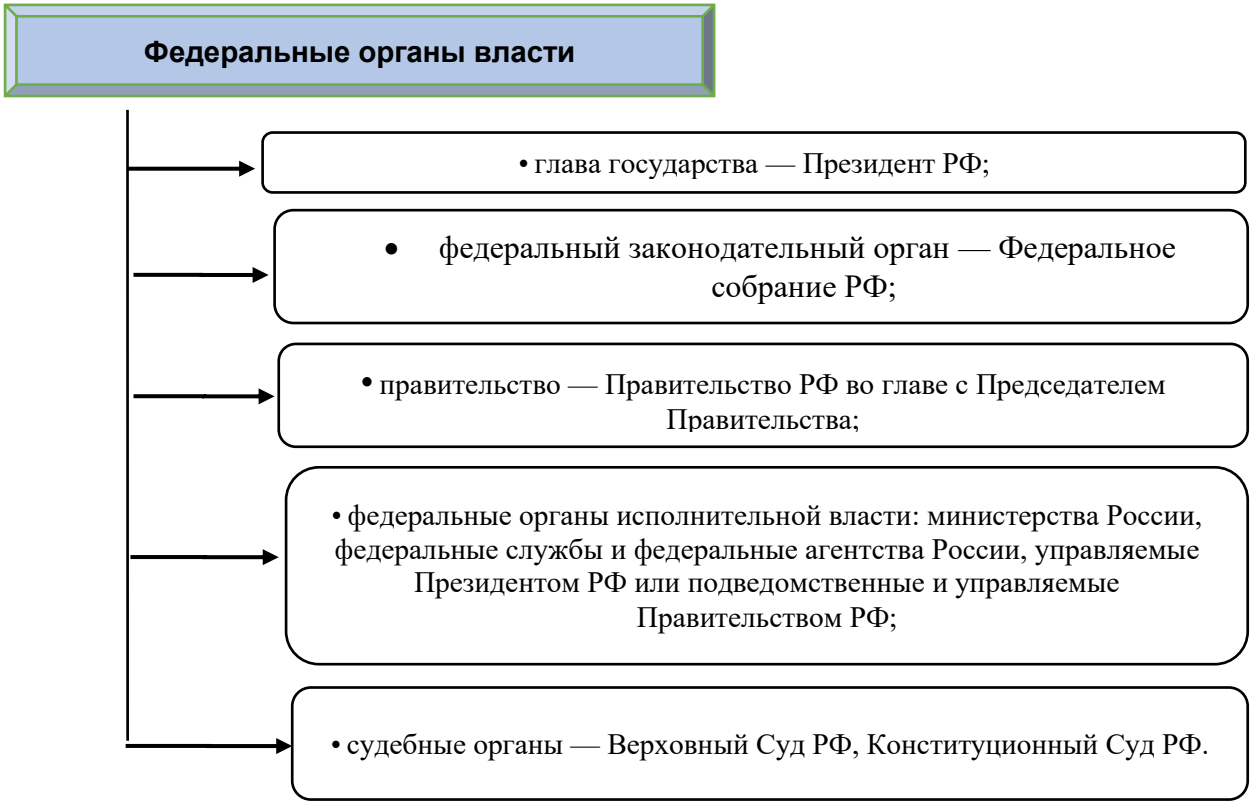
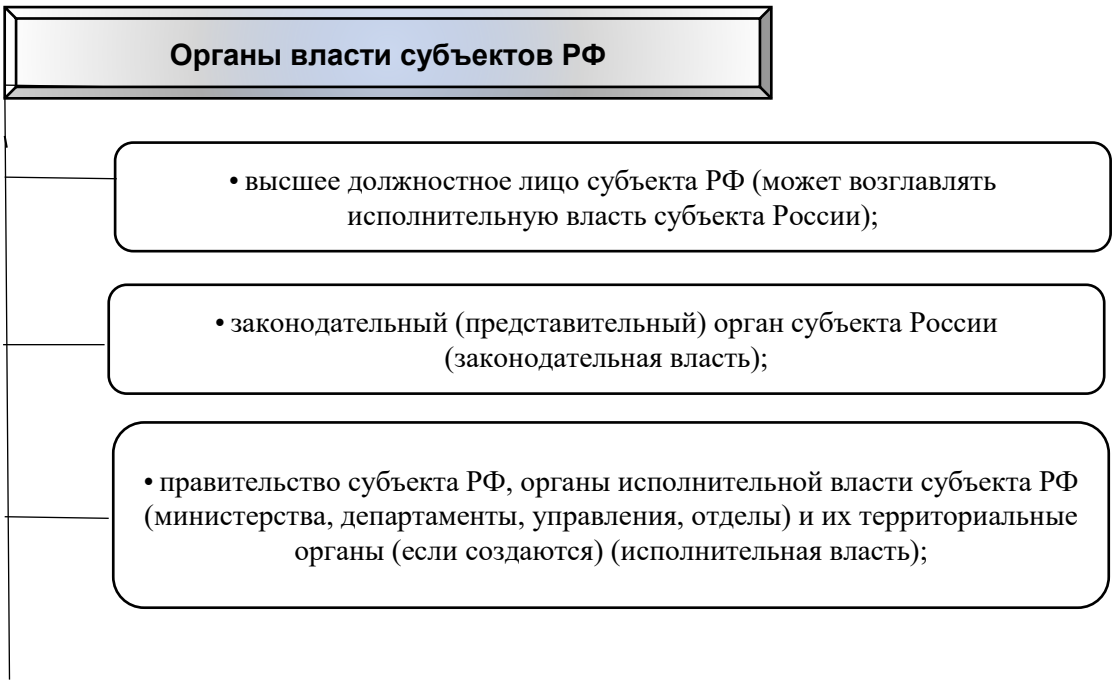


Рис. 10. Федеральные органы власти РФ.

На уровне региональных органов государственной власти и управления они представляют собой следующую структуру.



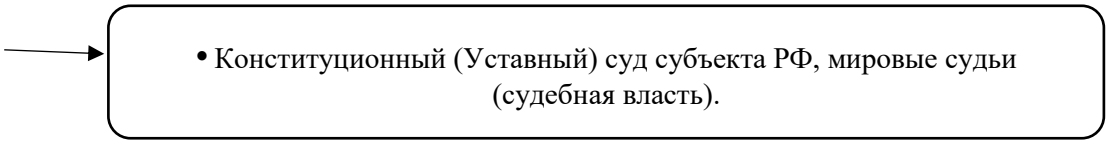


Рис. 11. Органы исполнительной власти субъекта.

Отдельные функции государственного управления и регулирования вынесены за границы полномочий как федеральных, так и региональных органов власти и управления в связи с исполнением специальных полномочий. К ним относятся:

- Следственный комитет РФ;
- Счетная палата РФ;
- Контрольно-счетный орган субъекта РФ;
- Избирательные комиссии (Центральная, субъекта РФ);
- Уполномоченный по правам человека (ребенка, малочисленных народов) и др.

Дальнейшее более детальное изучение системы органов государственной власти и управления будет нами сосредоточено на описании полномочий государственных органов, т.к. они предопределяют легитимные (законные) направления управленческой деятельности и определяют средства, способы воздействия на объекты управления.

Прежде всего перед началом намеченного следует коснуться некоторых аксиом. В соответствие с Конституцией - Россия является: «Статья 1. гласит

Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления[64].

В современной России установлен и юридически закреплён демократический государственно-политический режим. Основополагающий его лозунг большинство исследователей поддерживает он звучит: «Все что человеку прямо законом не запрещено, ему разрешено» при этом эту аксиому дальше не продолжают. А её продолжение без реализации, которой первая озвученная часть становится лозунгом, может быть сформулирована следующим образом: «Все что государственному органу (должностному лицу) законом прямо не разрешено, ему запрещено». Государство реализует свою деятельность исключительно в правовом поле, являясь субъектом правоотношения, в котором действует закономерность – чтобы у субъекта права возникла возможность использовать право, у другой стороны правоотношения должна возникнуть обязанность. Именно это обстоятельство обуславливает связанность деятельности государства вообще и государственного управления в частности с его правовым регулированием.

Рассмотрим кратко компетенции органов и должностных лиц федерального уровня.

---

[64] Конституция Российской Федерации: Новая редакция [Электронный ресурс] // URL:http://constitution.ru

При этом следует иметь ввиду, что порядок формирования, организацию функционирования, наделение компетенциями, прекращение полномочий и другие вопросы для высших органов власти федерального уровня регулируется Основным законом – Конституцией РФ.

Органы государственной власти обладают рядом таких характерных качеств или признаков, которые позволяют отличать их от других органов негосударственных общественно-политических организаций.

1. Каждый государственный орган образуется в установленном государством порядке. Так, порядок выборов Президента РФ определяется федеральным законом (ст. 81 Конституции РФ). Порядок формирования Совета Федерации и порядок выборов депутатов Государственной Думы тоже устанавливаются федеральными законами (ст. 96 Конституции РФ).

2. Органы государственной власти для выполнения возложенных на них функций и задач наделены государственно-властными полномочиями, позволяющими им решать в пределах предоставленных прав определенные вопросы, издавать акты, обязательные к исполнению другими государственными органами, должностными лицами и гражданами, и обеспечивать исполнение этих актов. Компетенция органов государства определяется Конституцией РФ, конституциями и уставами ее субъектов, законами РФ и ее субъектов, указами Президента РФ, постановлениями Правительства РФ и исполнительных органов ее субъектов, положениями об органах и другими нормативными правовыми актами.

3. Каждый государственный орган действует в установленном государством порядке. Например, согласно Конституции РФ (ст. 114), порядок деятельности Правительства РФ определяется федеральным конституционным законом. Федеральным конституционным законом в соответствии с Конституцией РФ (ст. 128) устанавливается и порядок деятельности Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ и иных федеральных судов.

4. Каждый государственный орган является составной частью единой системы органов государственной власти РФ. В Конституции РФ (ст. 5) указывается, что федеративное устройство России основывается на единстве государственной власти. Органы государственной власти выступают от имени государства, представляя государство в целом как в международных, так и во внутригосударственных отношениях. Решая конкретные задачи и выполняя функции в определенных областях общественной жизни, органы государственной власти таким образом участвуют в решении наиболее общих задач государства в осуществлении его функций. Органы государства имеют единую правовую базу, а порядок их организации и деятельности определяется конституцией страны и другими нормативными правовыми актами.

3.3 Принципы организации и деятельности органов государственной власти

Назовём правовые принципы организации и деятельности органов государственной власти:

1. ***Принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина***, их непосредственное действие; обязанность государственных органов и должностных лиц признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина.

2. ***Принцип народовластия*** проявляется в демократической организации государства, органов государственной власти и органов местного самоуправления, республиканской форме правления, при которых носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации выступает ее многонациональный народ.

3. ***Принцип верховенства Конституции***. Конституция имеет высшую юридическую силу и прямое действие. Ее верховенство гарантируется Конституционным Судом РФ. Органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица должны сверять свои юридически значимые действия прежде всего с Конституцией, руководствоваться ею.

4. ***Принцип разделения властей*** на законодательную, исполнительную и судебную. Целями являются, во-первых, упорядочение работы государственного аппарата, в том числе специализация направления деятельности органов государственной власти и, во-вторых, недопущение концентрации государственной власти в одних и тех же органах, чтобы не было произвола и злоупотребления этой властью.

5. ***Принцип законности*** означает, во-первых, что все органы государства и их должностные лица должны действовать строго в рамках закона, во-вторых, обеспечивать исполнение законов всеми подчиненными организациями и учреждениями, в-третьих, обеспечивать охрану и защиту прав и свобод граждан. Принцип законности закреплен в ст. 15 Конституции РФ, где сказано: «Органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию и законы».

6. ***Принцип федерализма*** в организации и деятельности органов государственной власти означает, что:

- все государственные органы образуют единую систему органов государственной власти;
- между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ разграничены предметы ведения (полномочия) — вопросы исключительного ведения Российской Федерации, вопросы совместного ведения, вопросы исключительного ведения субъектов РФ;
- во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти органы государственной власти субъектов РФ равноправны между собой;
- субъекты РФ самостоятельно устанавливают собственную систему органов государственной власти;
- субъекты РФ участвуют в формировании федеральных органов государственной власти (выборы Президента РФ, депутатов Государственной

Думы Федерального Собрания, представительство в Совете Федерации Федерального Собрания, участие в формировании судейского корпуса, дача согласия на назначение прокурора субъекта РФ и др.).

7. ***Принцип равного доступа граждан к государственной службе.*** Конституция РФ закрепляет, что граждане Российской Федерации в соответствии со своими способностями и профессиональной подготовкой имеют равный доступ к государственной службе. При приеме на государственную службу и при ее прохождении не допускается каких бы то ни было прямых или косвенных ограничений или преимуществ в зависимости от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного или должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, созданным в порядке, предусмотренном Конституцией РФ и федеральными законами. Вакантная государственная должность замещается на конкурсной основе с учетом профессиональной подготовки и личных качеств.

8. ***Принцип гласности*** в осуществлении государственной службы означает информирование граждан о деятельности государственных органов и государственных служащих. В СМИ должна освещаться деятельность государственных органов и государственных служащих, их успехи и недостатки. Гласность в работе государственной службы — необходимое условие повышения общественного мнения о ней. Только благодаря гласности может быть установлен общественный контроль за функционированием государственной службы.

Рис. 11 Особенные признаки механизма государства.

Вопросы для самоконтроля:

1. Сущность метода государственного управления.
2. Понятие «инструмент» государственного управления.
3. Формы и методы государственного контроля в системе государственного управления.
4. Раскройте особенности государственного управления в условиях военного времени.
5. Понятие «технология» государственного управления.

Часть 4 Механизм местного самоуправления, муниципальный орган.

4.1 Система органов местного самоуправления

Рассмотрев кратко механизм (аппарат) государственного управления перейдем к описанию механизма местного самоуправления. В историческом анализе эволюции системы государственного управления России были затронуты и раскрыты исторические вехи формирования и развития местного управления. на ранних этапах этого процесса отсутствовала объективная потребность выделять становление местного управления в самостоятельный процесс, в связи с тем, что оно развивалось в русле эволюции государственного управления и было «сфокусировано» на решении проблем местного значения.

Объективная потребность выделения решения вопросов местного значения в самостоятельное направление публичной власти, как её продолжение для повышения эффективности реагирования на динамично изменяющиеся потребности населения, оперативного реагирования на проблемы местного значения возникающих на определённых территориях власти на ряду с государственным управлением появилось в государствах Западной Европы в середина 80-х годов прошлого века. «Европейская хартия местного самоуправления», опубликованная в «Дипломатическом вестнике", N 10, октябрь 1988 г., определила, что “под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных (дословный перевод – общественных) дел и управлять ими, действуя в рамках закона, под свою ответственность, и в интересах местного самоуправления”.

Согласно Конституции РФ (1993 г.) в ст. 130 установлено: «Местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью». Помимо этого в статьях действующей Конституции России определены начала организации местного самоуправления:

- положение о признании и равной защите муниципальной собственности наряду с другими формами собственности (ст. 8);
- право органов местного самоуправления самостоятельно управлять муниципальной собственностью, формировать, утверждать и исполнять местный бюджет, устанавливать местные налоги и сборы (ст. 132).
- компенсация дополнительных расходов местного самоуправления, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти (ст. 133);
- запрет на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией и федеральными законами, а также судебная защита этих прав (ст. 133).

Как мы уже отмечали, Конституция РФ определяет направления деятельности органов местного самоуправления в сфере жилищного строительства, медицинского обслуживания, основного общего и среднего профессионального образования. Основные конституционные положения были конкретизированы и развиты в федеральных законах и законах субъектов Российской Федерации.

В основание системы органов местного самоуправления положены конституционные-нормы, нормы права, содержащиеся в федеральных законах, законодательстве субъектов федерации, уставах органов местного самоуправления.

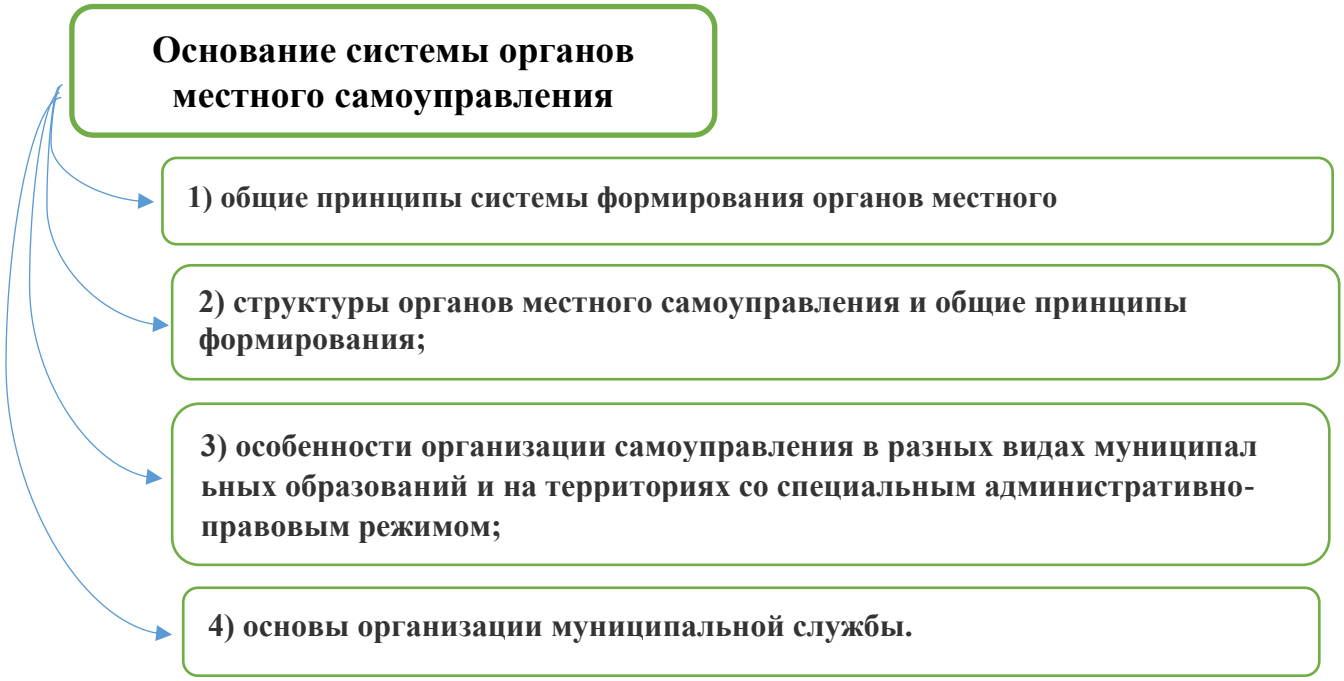


Рис. 11 Основание системы органов местного самоуправления.

В теории и практике муниципального строительства исследователи выделяют различные модели их организации, однако наиболее распространённой является модель согласно которой глава муниципального образования являясь высшим должностным лицом руководит администрацией, а совет возглавляет избираемый из состава депутатов

председатель, который организует его работу и ведёт его заседания.

Должность председателя совета может быть как освобождённой, так и исполняться на общественных началах. Выбор варианта целиком зависит от возможностей бюджета муниципального образования, а также от обычаев, традиций и личностного и политического влияния председателя. Председатель в этой модели должен быть лидером своего региона, иметь необходимые компетенции для его устойчивого развития.

Слабым местом этой модели является возможность доминирования исполнительного органа в системе муниципального управления создавать реальные угрозы демократическим принципам функционирования самого местного самоуправления.

4.2 Краткая характеристика системы органов местного самоуправления

А). Представительные органы местного самоуправления

В соответствии с действующим законодательством под определением поня тия «***представительного органа»*** следует понимать - ***выборные органы, об ладающие правом представлять интересы населения и принимать от е го имени решения, действующие на территории муниципального образо вания***[65]**.**

Они являются основными и обязательными выборными органами в структуре органов местного самоуправления территории. Он состоит из депутатов, избираемых прямым тайным голосованием граждан, что и делает его органом местной власти, представляющим интересы населения муниципального образования, и дает ему право иметь исключительную компетенцию по принятию ряда решений от его имени.

Его основная миссия заключается в выявлении и формировании потребности населения муниципального образования, выявлении возникающих социально-экономические проблем, для формулирования стратегических целей и путей их достижения.

По характеру своей деятельности представительный орган является коллегиальным органом и по вопросам своей компетенции принимает большинством голосов от установленной численности депутатов решения, обязательные для исполнения всеми юридическими и физическими лицами, находящимися на территории муниципалитета.

Также он может принимать решения по вопросам организации своей деятельности.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ устанавливает для представительного органа вопросы исключительной компетенции относятся

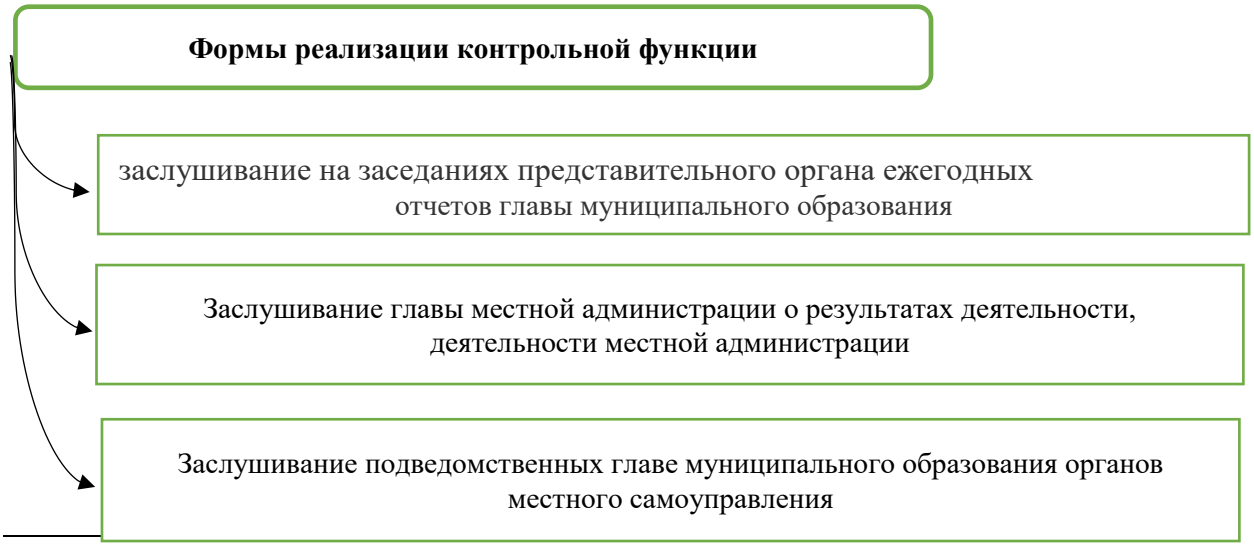
---

[65] Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местног о самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. 2003. 8 октября.)

вопросы, не требующие для своего решения проведения местного референдума, опросов общественного мнения, публичных обсуждений на собраниях и конференциях граждан и которые вправе решать только представительный орган муниципального образования и не вправе решать никакой иной орган. К ним следует относить:

- принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений;
- утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении;
- установление, изменение и отмена местных налогов и сборов в соответствии с законодательством РФ о налогах и сборах;
- принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении;
- определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности;
- установление тарифов на услуги муниципальных предприятий и учреждений;
- определение порядка участия муниципального образования в организациях межмуниципального сотрудничества;
- определение порядка материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления;
- контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения;
- принятие решения об удалении главы муниципального образования в отставку[66].

Особое место занимают полномочия представительного органа по осуществлению контроля за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения.



[66] Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. 2003. 8 октября. Ст. 35.

Рис. № 12 Формы контроля, реализуемые представительным органом.

Другая особая функция, присущая лишь только представительному органу, — ***учредительная***. Принимая устав муниципального образования, представительный орган тем самым принимает решение отнесённые к компетенции представительного органа.
Финансирование деятельности представительного органа осуществляется из бюджета муниципального образования, в котором отдельной статьей предусмотрены средства на обеспечение его деятельности. Распоряжаются данными средствами депутаты и председатель представительного органа.

Сроки полномочий представительного органа и депутатов устанавливается уставом муниципального образования и не могут быть менее двух и более пяти лет. Депутаты могут работать на постоянной основе, получая за это заработную плату и являясь муниципальными служащими, но в значительном числе муниципальных образований работают на непостоянной основе.

Б). Глава муниципального образования.

Следует отметить, что главе муниципального образования отводится центральная роль в системе местной власти и управления. Это связано с тем, что в любой системе управления должно быть должностное лицо, которое берёт на себя ответственность за состояние дел, а в данном случае, на территории муниципального образования.

Высокое положение главы установлено Федеральным законом, определяющим его полномочия, и, конечно, доверием населением муниципального образования, его избравшим в котором видит защитника своих интересов и гаранта успешности.

Особенность статуса главы муниципального образования определяется тем, что, будучи высшим должностным лицом, он одновременно является и членом органа местного самоуправления, следовательно, как и любое другое должностное лицо, он может быть выбранным или нанятым по условиям конкурса по контракту (трудовому договору) и наделяться исполнительно-распорядительными полномочиями по решению вопросов местного значения и (или) организации деятельности[67].

Представим схематично полномочия главы муниципального образования, определяющих его статусное положения.

Глава муниципального образования

[67] Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. 2003. 8 октября. Ст. 36.

Рис. 13 Полномочия главы муниципального образования.

Таким образом можно отметить, что глава муниципального образования в своей деятельности реализует и представительские, и нормотворческие, и контрольные, и организационные, и координационные полномочия. Данные полномочия являются основой для реализации главой довольно значительного круга задач и функций: целеполагания, проектных, организационных, распорядительных, регулирующих, контрольных, политических, идейно-воспитательных и др.

В отличии от представительного органа решения которого всегда являются коллегиальными, решения главы всегда персонифицированы. Именно он ставит свою подпись под нормативно-правовыми документами, в том числе и принимаемыми представительным органом. Следовательно, и степень ответственности за них персональная — как административная, так и уголовная.

Высокая степень ответственности, широкий круг полномочий и задач возлагают на главу муниципалитета особую миссию. Как и депутат представительного органа, глава муниципального образования обладает неприкосновенностью при привлечении к уголовной ответственности, задержании, аресте, обыске, глава муниципального образования обладает неприкосновенностью при привлечении к уголовной ответственности, задержании, аресте, обыске, допросе, при проведении оперативно-розыскных мероприятий.

Вместе с тем законодательство по отношению к главам муниципальных образований вводит определенные ограничения. Они не могут быть депутатами Государственной Думы, членами Совета Федерации, депутатами законодательных органов государственной власти российских регионов. Им запрещено заниматься предпринимательской или любой другой оплачиваемой деятельностью, кроме как педагогической, научной и иной творческой, одновременно занимать выборные государственные должности, быть государственными и муниципальными служащими.

В). Местная администрация.

Местная администрация — обязательный орган местного самоуп равления
в муниципальном образовании. Она является исполнительно-распорядитель ным органом местного самоуправления, собственными полномочиями, кото рые определены уставом.
Объем этих полномочий может различаться и зависит от преданными ему г осударственными органами отдельных своих полномочий.
Руководит администрацией глава администрации. В своей деятельности по управлению он реализует принципы:

- единоначалия;
- коллегиальности;
- демократизма;
- открытости;
- гласности;
- социальной ориентированности;
- и др.

Структура местной администрации предлагается главой администра ции с обязательным утверждением представительным органом. Он же назна чает руководителей структурных подразделений, подписывает постановлен ия и распоряжения администрации и др.
Раскроем кратко характерные признаки администрации муниципального об разования:

- обязательность наличия администраций в системе муниципал ьной власти;
- обособленность от представительных органов и организацион но функциональная автономность;
- функциональная самостоятельность и организационно-структ урное своеобразие

как органа общей компетенции, осуществляющего организационно-распоря дительные и исполнительные полномочия по предметам ведения муниципа льных образований;

- наличие разветвленной и неоднородной структуры, включаю щей в себя в себя главу и его заместителей как руководителей исполнительного органа, аппарат, подразделения администра ции.
- Полномочия администрации достаточно широкие, они направ лены на решение главной задачи — обеспечение жизнедеятел ьности населения.

Анализируя все многообразие структурной организации администра ции муниципальных администраций современной России, учёные пришли к трёхзвенной структуре, которую возможно определить как типовую. В резу льтате исследований возможно выделить в процессе формирования организ ационной структуры администрации три основных групп подразделений.

Типовая структура местной администрации

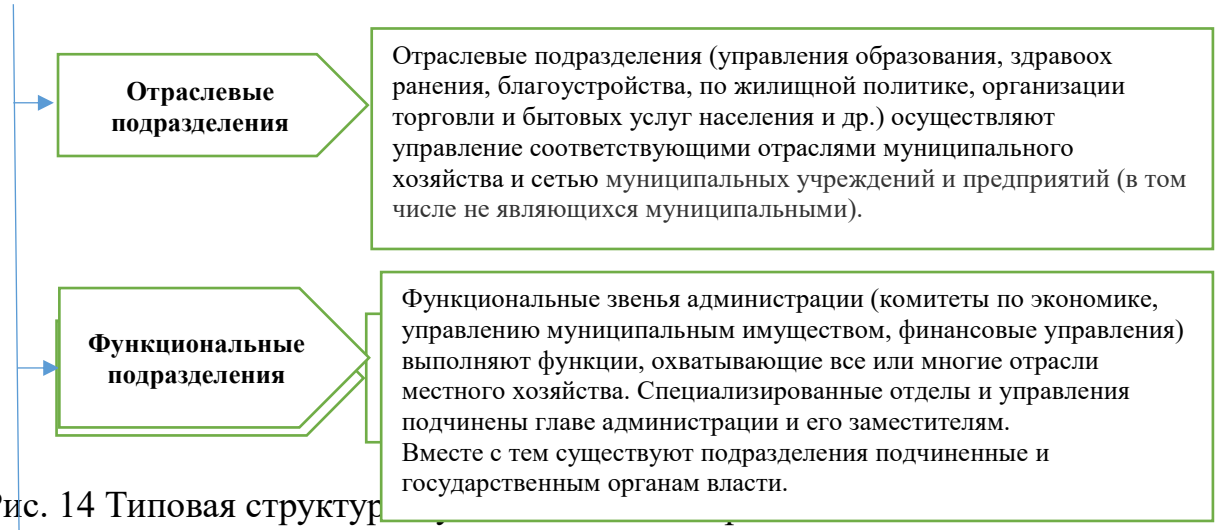


Рис. 14 Типовая структур

Организационной формой структурных подразделений администрации муниципальных образований являются: отделы, управления, комитеты. При этом для повышения эффективности деятельности администрации по решению комплексных вопросов, актуальных проблем могут создаваться иные ***коллегиальные структурные подразделения*** такие как: коллегии, советы, комиссии, рабочие группы и др..

Начиная с начала девяностых годов в структуре администраций мун иципальных образований начинают появляться контрольные органы. Цель д еятельности такого органа — помогать эффективному, экономному, основа нному на законе решению вопросов местного значения[68].

Начиная с 2008 г. контрольный орган стал активно образовываться как подразделения внутри администрации и для осуществления своих полномочий он в праве взаимодействовать с государственными финансовыми и контрольными органами, привлекать на договорной основе аудиторские фирмы или отдельных специалистов. Например: ***ревизионная комиссия***.

И последним элементом, но не последним по своей значимости является -***избирательная комиссия муниципального образования***. Она формируется в каждом муниципальном образовании в соответствии с Федеральным законом от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Её главной задачей — организация подготовки и проведения муниципальных выборов, референдумов и голосования населения по вопросам, предусмотренным
законодательством. Порядок формирования и организации деятельности муниципальной избирательной комиссии определяется уставом муниципального образования и соответствующим локальным правовым актом.

---

[68] Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. 2003. 8 октября. Ст. 38.

Согласно действующей Конституции РФ местное самоуправление в Российской Федерации осуществляется гражданами в различных организационных формах. В своей совокупности они образуют единую систему местного самоуправления, посредством которой обеспечивается решение вопросов местного значения[69].

4.3 Система местного самоуправления в России

Представим систему местного самоуправления схематично и рассмотрим её элементы.

Рис. 15 Система местного самоуправления в РФ.

Первая их них включает формы непосредственной демократии, используемые в системе местного самоуправления. Она реализуется посредством различных форм прямого волеизъявления населения или его отдельных групп, проживающих в муниципальном образовании.

Их роль заключается в том, что посредством выборов, собраний населения и референдумов обеспечивается формирование и функционирование важнейших звеньев системы местного самоуправления – его органов.

Кроме того, роль непосредственной демократии в осуществлении местного самоуправления определяется также и тем, что некоторые ее формы (местные референдумы, собрания (сходы) граждан и др.) сами входят в

[69] Конституция Российской Федерации: Ст.133. Новая редакция [Электронный ресурс] // URL:http://constitution.ru

систему местного самоуправления, составляют ее неотъемлемую часть.

Можно утверждать, что на данном уровне не происходит управление муниципальным имуществом, не формируется и не исполняется местный бюджет, следовательно, не происходит и муниципального управления.

2 -й формой местного самоуправления является территориальное общественное самоуправления (ТОС).

Под ТОС понимается: самоорганизация граждан по месту их жительства, на части территории муниципального образования, для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных интересов в вопросах местного значения непосредственно населением или через создаваемые им органы территориального общественного самоуправления (ОТОС).

ТОС включает в себя: общие собрания (сходы), конференции граждан и другие территориальные формы непосредственной демократии, а также советы и комитеты микрорайонов, жилищных комплексов, поселков, сельских населенных пунктов, кварталов, улиц, дворов и других территорий, не являющихся муниципальными образованиями. В систему ТОС также входят союзы и ассоциации ТОС различных уровней.

Территориальное общественное самоуправление объединяет население на основе совместной работы по выполнению определенных задач в области обслуживания общественных потребностей граждан, удовлетворения их культурно – бытовых и иных запросов, охраны их прав и интересов. Органы местного самоуправления, в соответствии с уставом муниципального образования, содействуют органам ТОС в осуществлении их полномочий.

Но, несмотря на то, что многие уставы муниципальных образований предусматривают возможность передачи органами местного самоуправления отдельных вопросов на решение органов ТОС и даже установление сферы совместного ведения органов местного самоуправления и органов ТОС, а также установление перечня вопросов, которые не могут быть решены без согласования с органами ТОС, органы ТОС не осуществляют муниципального управления, т.к. не имеют муниципальной собственности, не формируют и не исполняют собственный бюджет, не имеют в своем составе муниципальных служащих.

Органы местного самоуправления – это не только способ децентрализации управления, но и способ организации и осуществления власти на местах, который обеспечивает самостоятельное решение гражданами вопросов местной жизни, организационное обособление управления местными делами в системе управления обществом и государством.

Органы местного самоуправления, не являясь органами государственной власти, осуществляют деятельность, которая носит властный характер, поскольку они выступают одной из форм реализации власти народа. Поэтому, принимаемые ими в пределах своих полномочий, решения обязательны на территории муниципального образования для всех юридических, физических и должностных лиц.

По Конституции РФ, местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Однако это не означает, что органы местного самоуправления могут действовать независимо от действующих в стране законов и других актов органов государственной власти. Эти акты являются для них обязательными. Конституция РФ, 1993. Ст.130)

Будучи относительно самостоятельными, органы местного самоуправления тесно связаны с государственными органами. Они могут наделяться отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. В этом качестве органы местного самоуправления выступают как государственно-властные органы, деятельность которых по реализации переданных им полномочий подконтрольны государству.

Схема территориальной организации местного самоуправления

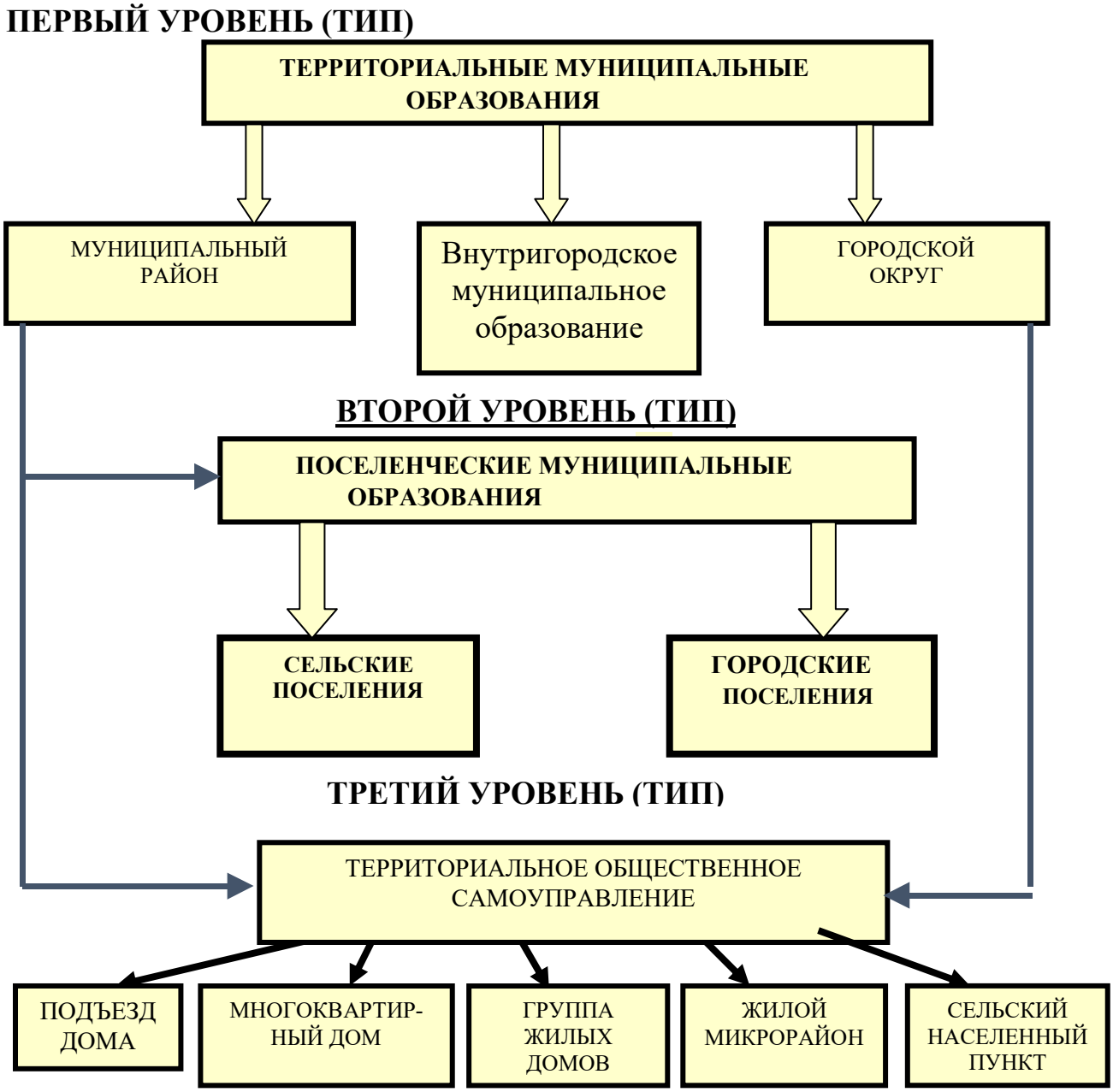


Рис. 16 Типология видов органов местного самоуправления.

Данная схема демонстрирует многомерность системы местного управления, которая охватывает своим управленческим воздействием все многообразие населённых пунктов и благодаря согласованию деятельности в предметах ведения муниципального управления с деятельностью федеральных органов власти и органов государственной власти субъектов федерации обеспечивается эффективная публичная власть способная оперативно реагировать на возникающие угрозы (опасности) природного, техногенного и социального характера.

Вопросы для самоконтроля:

1. Политико-правовая природа органов государственной власти и местного самоуправления.
2. Регулирование взаимоотношений органов государственной власти и органов местного самоуправления.
3. Федеральное законодательство о взаимоотношениях органов государственной власти и местного самоуправления.
4. Полномочия органов государственной власти в области местного самоуправления.

Часть 5 Институт государственной и муниципальной службы и его место в системе государственного и муниципального управления.

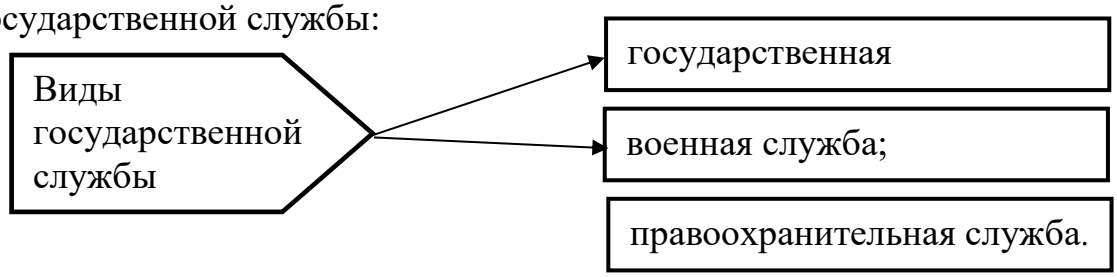
5.1 Государственная служба Российской Федерации

Государственная служба Российской Федерации — профессиональная служебная деятельность граждан Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий:

- Российской Федерации;
- федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов;
- субъектов Российской Федерации;
- органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов субъектов Российской Федерации;
- лиц, замещающих должности, устанавливаемые Конституцией Российской Федерации, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов;
- лиц, замещающих должности, устанавливаемые конституциями, уставами, законами субъектов Российской Федерации для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов Российской Федерации[70].

[70] Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации

Система государственной службы включает в себя следующие виды государственной службы:



Государственная гражданская служба — вид государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях государственной гражданской службы по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации[71].

Государственная гражданская служба подразделяется на федеральную государственную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъекта Российской Федерации. 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации».

5.2 Основные технологии современного государственного управления

Правовое регулирование и организация федеральной государственной гражданской службы находятся в ведении Российской Федерации, а правовое регулирование государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а ее организация — в ведении субъекта Российской Федерации.

Все должности гражданской службы подразделяются на категории и группы.

Рассмотрим кратко должности государственной гражданской службы, они подразделяются на следующие категории:

- руководители — должности руководителей и заместителей руководителей государственных органов и их структурных подразделений;
- должности руководителей и заместителей руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и их структурных подразделений;
- должности руководителей и заместителей руководителей представительств государственных органов и их структурных

[71] Федерального закона от 27 мая 2003 г. N 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации».Ст. 3.

подразделений, замещаемые на определенный срок полномочий или без ограничения срока полномочий;

- помощники (советники) — должности, учреждаемые для содействия лицам, замещающим государственные должности, руководителям государственных органов, руководителям территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и руководителям представительств государственных органов в реализации их полномочий и замещаемые на определенный срок, ограниченный сроком полномочий указанных лиц или руководителей;
- специалисты — должности, учреждаемые для профессионального обеспечения выполнения государственными органами установленных задач и функций и замещаемые без ограничения срока полномочий;
- обеспечивающие специалисты — должности, учреждаемые для организационного, информационного, документационного, финансово-экономического, хозяйственного и иного обеспечения деятельности государственных органов и замещаемые без ограничения срока полномочий[72].

Должности государственной гражданской службы подразделяются на следующие группы:

- высшие должности гражданской службы;
- главные должности гражданской службы;
- ведущие должности гражданской службы;
- старшие должности гражданской службы;
- младшие должности гражданской службы.

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

В свою очередь 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.

В сою очередь должности федеральной государственной гражданской службы, классифицированные по государственным органам, категориям, группам, а также по иным признакам, составляют перечни должностей федеральной государственной гражданской службы, являющиеся соответствующими разделами Реестра должностей федеральной

[72] Федерального закона от 27 июля 2004 г. N79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», Ст.9.

государственной гражданской службы. Реестр должностей федеральной государственной гражданской службы утверждается указом Президента Российской Федерации. Более подробно можно ознакомиться, изучив Указ Президента РФ от 31 декабря 2005 г. N 1574 "О Реестре должностей федеральной государственной гражданской службы" (с изменениями и дополнениями).

Реестр должностей государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации утверждается законом или иным нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации с учетом положений настоящего Федерального закона, а также структуры государственных органов, наименований, категорий и групп должностей государственной гражданской службы Российской Федерации, установленных Реестром должностей федеральной государственной гражданской службы[73].

Федеральный государственный служащий — гражданин, осуществляющий профессиональную служебную деятельность на должности федеральной государственной службы и получающий денежное содержание (вознаграждение, довольствие) за счет средств федерального бюджета. Государственный гражданский служащий субъекта Российской Федерации — гражданин, осуществляющий профессиональную служебную деятельность на должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации и получающий денежное содержание (вознаграждение) за счет средств бюджета соответствующего субъекта Российской Федерации.

В случаях, предусмотренных федеральным законом, государственный гражданский служащий субъекта Российской Федерации может получать денежное содержание (вознаграждение) также за счет средств федерального бюджета.

Нанимателем федерального государственного служащего является Российская Федерация, государственного гражданского служащего субъекта Российской Федерации — соответствующий субъект Российской Федерации.

Предельный возраст пребывания на гражданской службе – 65 лет. Гражданскому служащему, достигшему предельного возраста пребывания на гражданской службе и замещающему должность категории «руководители» высшей группы должностей, срок службы может быть продлён до достижения им возраста 70 лет., а гражданскому служащему, замещающему должность гражданской службы категории «помощники (советники)», учрежденную для содействия лицу, замещающему государственную должность, — до окончания срока полномочий указанного лица [74].

В процессе формирования кадрового корпуса государственной службы на всех уровнях реализуются два принципа:

- назначение на должность гражданской службы гражданских служащих с учетом их заслуг в

[73] Там же.

[74] Федеральный закон от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Ст.25.1

профессиональной служебной деятельности и деловых качеств;

- совершенствование профессионального мастерства гражданских служащих[75].

Кадровые технологии, использующиеся в системе государственной гражданской службы, с одной стороны, представляют важные способы управленческого воздействия на количественные и качественные характеристики кадрового состава, с другой — призваны обеспечивать эффективное управление профессиональными возможностями государственного гражданского служащего при исполнении им своих должностных обязанностей.

5.3 Приоритетные направления формирования кадрового состава гражданской службы, кадровый резерв.

Рассмотрим кратко приоритетные направления формирования кадрового состава гражданской службы:

- профессиональная подготовка гражданских служащих, их переподготовка, повышение квалификации и стажировка в соответствии с программами профессионального развития гражданских служащих;
- содействие должностному росту гражданских служащих на конкурсной основе;
- ротация гражданских служащих;
- формирование кадрового резерва на конкурсной основе и его эффективное использование;
- оценка результатов профессиональной служебной деятельности гражданских служащих посредством проведения аттестации или квалификационного экзамена;
- применение современных кадровых технологий при поступлении на гражданскую службу и ее прохождении[76].

В целях обеспечения профессионализма государственных служащих для исполнения обязанностей гражданской службы осуществляется их подготовка в образовательных учреждениях высшего и среднего профессионального образования в соответствии с федеральным законом.

Знания, навыки и умения государственных служащих, полученные в системе профессионального образования под воздействием внешних и внутренних факторов, перестают удовлетворять требованиям замещаемых ими должностей. В связи с этим на государственной службе реализуется направление профессиональной переподготовки, повышения квалификации и

---

[75] Федеральный закон от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Ст.60.

[76] Федеральный закон от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Ст. 60.

стажировки государственного гражданского служащего которые осуществляются в течение всего периода прохождения им гражданской службы.

Среди названных выше технологий, повышение квалификации гражданского служащего осуществляется по мере необходимости, но не реже одного раза в три года, отказ от повышения квалификации, профессиональной переподготовки и стажировки чреват для государственного служащего расторжению контракта и увольнению.

Кадровый резерв для замещения должностей государственной службы (ст. 60 Федерального закона от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Для замещения должностей государственной службы создаются федеральный кадровый резерв, кадровый резерв в федеральном государственном органе, кадровый резерв субъекта Российской Федерации и кадровый резерв в государственном органе субъекта Российской Федерации. (ст. 64 Федерального закона от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»

Кадровый резерв формируется для замещения:

• вакантной должности гражданской службы в государственном органе в порядке должностного роста гражданского служащего;

• вакантной должности гражданской службы в другом государственном органе в порядке должностного роста гражданского служащего;

• должности гражданской службы, назначение на которую и освобождение от которой гражданского служащего осуществляются Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации.

Включение гражданского служащего (гражданина) в кадровый резерв государственного органа для замещения должности гражданской службы осуществляется по результатам конкурса ст. 22 Федерального закона от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»..

Включение гражданского служащего (гражданина) в федеральный кадровый резерв оформляется правовым актом федерального государственного органа по управлению государственной службой, в кадровый резерв субъекта Российской Федерации — правовым актом государственного органа по управлению государственной службой субъекта Российской Федерации, а в кадровый резерв государственного органа — правовым актом государственного органа с внесением соответствующей записи в личное дело гражданского служащего и иные документы, подтверждающие служебную деятельность гражданского служащего.

Положение о кадровом резерве на гражданской службе утверждается соответственно Президентом Российской Федерации и нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации. Аттестация государственных гражданских служащих ст. 48 Федерального закона от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». проводится в целях определения его соответствия замещаемой

должности гражданской службы.

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.

При проведении аттестации учитываются соблюдение гражданским служащим ограничений, отсутствие нарушений запретов, выполнение требований к служебному поведению.

Квалификационный экзамен Ст. 49 Федерального закона от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» проводится при решении вопроса о присвоении классного чина гражданской службы по инициативе гражданского служащего не позднее чем через три месяца после дня подачи им письменного заявления о присвоении классного чина гражданской службы.

Квалификационный экзамен проводится по установленной форме в целях оценки знаний, навыков и умений (профессионального уровня) гражданского служащего конкурсной или аттестационной комиссией.

Перечень должностей гражданской службы, по которым предусматривается ротация государственных гражданских служащих, и порядок ротации гражданских служащих утверждаются Президентом Российской Федерации.

Конкурс на замещение вакантной должности государственной гражданской службы обеспечивает конституционное право граждан Российской Федерации на равный доступ к государственной службе, а также право государственных гражданских служащих на должностной рост на конкурсной основе. Право на участие в конкурсе имеют Ст.21. Федерального закона от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»: граждане Российской Федерации, достигшие возраста 18 лет; владеющие государственным языком Российской Федерации; соответствующие установленным законодательством Российской Федерации о государственной гражданской службе квалификационным требованиям к вакантной должности гражданской службы. В число квалификационных требований к должностям гражданской службы входят требования к уровню профессионального образования, стажу гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу (опыту) работы по специальности, 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 Ст.12

Федеральный закон от 27 июля 2004 г. N79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». 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 наличие

высшего профессионального 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 для федеральных гражданских служащих устанавливаются указом Президента Российской Федерации, для гражданских служащих субъекта Российской Федерации — законом субъекта Российской Федерации. 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 должностной регламент гражданского служащего Гражданский служащий вправе на общих основаниях участвовать в конкурсе независимо от того, какую должность он замещает на период проведения конкурса. В Федеральном законе прописаны случаи, когда гражданин не может быть принят на государственную гражданскую службу, а гражданский служащий не может находиться на гражданской службе Ст. 16 Федерального закона от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».. Кроме того, существуют запреты, связанные с государственной гражданской службой Ст. 17 Федерального закона от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Конкурс на замещение вакантной должности гражданской службы не проводится: • при назначении на замещаемые на определенный срок полномочий должности государственной гражданской службы Российской Федерации (далее — должности гражданской службы) категорий «руководители» и «помощники (советники)»; • при назначении на должности гражданской службы категории «руководители», назначение на которые и освобождение от которых осуществляются Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации; Ст. 22 Федерального закона от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

5.4 Оплата труда государственного гражданского служащего

Оплата труда государственного 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 занимаемой им должностью гражданской службы (далее — должностной оклад);

• месячного оклада гражданского служащего в соответствии с присвоенным ему классным чином гражданской службы, которые составляют оклад месячного денежного содержания гражданского служащего,

• ежемесячных и иных дополнительных выплат.

К дополнительным выплатам относятся:

• ежемесячная надбавка к должностному окладу за выслугу лет на гражданской службе;

• ежемесячная надбавка к должностному окладу за особые условия гражданской службы в размере до 200 процентов этого оклада;

• ежемесячная процентная надбавка к должностному окладу за работу со сведениями, составляющими государственную тайну, в размерах и порядке, определяемых законодательством Российской Федерации; 112 Ст. 28 Федерального закона от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». 113 Глава 10 Федерального закона от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

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

• ежемесячное денежное поощрение;

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

По отдельным должностям гражданской службы может устанавливаться особый порядок оплаты труда гражданских служащих, при котором оплата труда производится в зависимости от показателей эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности, определяемых в срочном служебном контракте.

Фонд оплаты труда федеральных гражданских служащих и фонд оплаты труда работников, замещающих должности, не являющиеся должностями федеральной гражданской службы, составляют фонд оплаты труда федеральных гражданских служащих и работников федерального государственного органа.

При формировании фонда оплаты труда федеральных гражданских служащих сверх суммы средств, направляемых для выплаты должностных окладов, предусматриваются следующие средства для выплаты (в расчете на год):

• оклада за классный чин — в размере четырех должностных окладов;

• ежемесячной надбавки к должностному окладу за выслугу лет на гражданской службе — в размере трех должностных окладов;

• ежемесячной надбавки к должностному окладу за особые условия гражданской службы — в размере четырнадцати должностных окладов;

• ежемесячной процентной надбавки к должностному окладу за работу со сведениями, составляющими государственную тайну, — в размере полутора должностных окладов;

• премий за выполнение особо важных и сложных заданий — в размере двух окладов денежного содержания;

• ежемесячного денежного поощрения — в размере, который устанавливается для федеральных государственных органов дифференцированно указами Президента Российской Федерации;

• единовременной выплаты при предоставлении ежегодного оплачиваемого отпуска и материальной помощи — в размере трех окладов денежного содержания.

Порядок формирования фонда оплаты труда федеральных государственных гражданских служащих и работников федерального государственного органа устанавливается Президентом Российской Федерации по представлению Правительства Российской Федерации.

Порядок формирования фонда оплаты труда государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации и фонда оплаты труда работников, замещающих должности, не являющиеся должностями государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации, устанавливается законодательством субъекта Российской Федерации.

Быстро меняющиеся социально-экономические условия современного мира ставят перед государственной службой новые цели и задачи, в том числе — повышение эффективности деятельности, качества реализации государственных функций и внедрение новых методов управления.

Вопросы для самоконтроля

1. Дайте определение понятию «государственная служба Российской Федерации» и «государственная гражданская служба».

2. Какие виды государственной службы включает система государственной службы?

3. Какие вопросы в области государственной гражданской службы находятся в ведении Российской Федерации, совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, субъекта Российской Федерации?

4. На какие группы и категории подразделяются должности государственной гражданской службы?

5. Кто является нанимателем федерального государственного служащего и государственного гражданского служащего субъекта Российской Федерации?

6. Перечислите приоритетные направления формирования кадрового состава государственной гражданской службы?

7. С какой целью проводится аттестация государственного гражданского служащего?

8. По чьей инициативе и с какой целью проводится квалификационный экзамен?

9. Какие требования входят в число квалификационных требований к должностям государственной гражданской службы?

10. Из чего состоит денежное содержание государственного гражданского служащего?

11. Как формируется фонд оплаты труда федеральных государственных

гражданских служащих?

12. Какие показатели результативности деятельности государственных гражданских служащих используются в зарубежных странах?

Глава 5. Государственная политика в области обеспечения национальной безопасности Российской Федерации

Коренное изменение в геополитической структуре всего мира приходит к уходу от сформулированных на протяжении прошлого столетия международных отношений. В этих условиях Российской Федерацией предпринимаются действия по адекватной ориентации в сложившейся и быстроизменяющейся обстановке. Учитывая, что многие позиции нашей страны достаточно тесно переплетаются с интересами разных, в том числе недоброжелательно настроенных государства (США, Великобритания, Германия и другие), Российской Федерацией осуществляются необходимые шаги по укреплению системы обеспечения своей национальной безопасности.

Высокий уровень национальной безопасности осуществляется и поддерживается проведением соответствующей государственной политики, которая представляет собой комплекс согласованных по единому замыслу политических, социально-экономических, военных, информационных, политических и других мер.

Наряду с этим процесс обеспечения национальной безопасности со стороны государства осуществляется по системно выстроенным и закреплённым в нормативно-правовых документах принципам. Их основа строится на соблюдении и защите прав свободы гражданина и человека, законности, применении различных, в первую очередь предупредительных, по содержанию мер, а также чётко выстроенном взаимодействии между органами государственной власти различного уровня.

Важным направление обеспечения национальной безопасности Российской Федерации является стратегически выстроенный анализ соответствующих угроз, который в свою очередь позволяет ясно и корректно определить задачи по защите приоритетов развития России и её конституционных основ.

Такие действия позволят Российской Федерации преобразиться в лидирующую мировую державу, способную стать опорой и гарантом коллективной безопасности для других, дружественно настроенных государств в условиях много полярного мира.

Часть 1 Нормативное правовое регулирование национальной безопасности Российской Федерации

Одним из важных элементов обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, наряду с теоретическим, организационными и другими основами является правовое регулирование данной деятельности.

Оно представляет собой сочетание согласованных и взаимосвязанных нормативных правовых актов, регламентирующих процесс обеспечения национальной безопасности нашего государства.

1.1 Направления нормативно -правового регулирования обеспечения национальной безопасности.

Действующие в настоящее время нормативные правовые документы призваны регулировать в данной области три основных направления:

1. Организацию системы обеспечения национальной безопасности. Такая система включает в себя основные задачи, структуру, принципы и другие системообразующие компоненты.
2. Основные направления обеспечения национальной безопасности, которые относятся к первостепенным сферам жизнедеятельности общества (например, экономической, политической, социальной, духовно-нравственной и другим).
3. Определение параметров деятельности рассматриваемой системы. В данном направлении определяются права и обязанности госорганов и прочих общественных объединений, последовательность применения форм и методов, использования соответствующих сил и средств.

Законодательная база, регулирующая процесс обеспечения национальной безопасности, включает в себя Конституцию Российской Федерации; федеральные, в том числе конституционные, законы; указы и распоряжения Президента Российской Федерации; постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации. Также в этому перечню необходимо добавить нормативные правовые акты органов местного самоуправления и нормативные документы субъектов обеспечения национальной безопасности (например, ведомственные и межведомственные приказы).

Кроме того, Российская Федерация придерживается в данной деятельности норм международного права (конвенций, соглашений, договоров) в случае отсутствия в их содержании противоречий Конституции и другому законодательству нашего государства.

Необходимо отметить, что основу правового поля в обеспечении национальной безопасности составляют нормы Конституции Российской Федерации, которые имеют высшую юридическую силу перед любыми другими правовыми нормами. Относительно рассматриваемого вопроса, определение «безопасность», в том числе в контексте «защита», используется в следующих её положениях:

1. Статья 13, часть 5 – «Запрещается создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни».
2. Статья 37, часть 3 – «Каждый имеет право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены, на вознаграждение за труд

без какой бы то ни было дискриминации и не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда, а также пра-во на защиту от безработицы».

3. Статья 55, часть 3 – «Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства».

4. Статья 71, пункт М – «оборона и безопасность; оборонное производство; определение порядка продажи и покупки оружия, боеприпасов, военной техники и другого военного имущества; производство ядовитых веществ, наркотических средств и порядок их использования; обеспечение безопасности личности, общества и государства при применении информационных технологий, обороте цифровых данных»;

пункт Н - определение статуса и защита государственной границы, территориального моря, воздушного пространства, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации»

5. Статья 72, пункт Д – «природопользование; сельское хозяйство; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории; охрана памятников истории и культуры»;

пункт Ж – координация вопросов здравоохранения, в том числе обеспечение оказания доступной и качественной медицинской помощи, сохранение и укрепление общественного здоровья, создание условий для ведения здорового образа жизни, формирования культуры ответственного отношения граждан к своему здоровью; социальная защита, включая социальное обеспечение»

Пункт Ж.1 – «защита семьи, материнства, отцовства и детства; защита института брака как союза мужчины и женщины; создание условий для достойного воспитания детей в семье, а также для осуществления совершеннолетними детьми обязанности заботиться о родите-лях».

6. Статья 74, часть 2 – «Ограничения перемещения товаров и услуг могут вводиться в соответствии с федеральным законом, если это необходимо для обеспечения безопасности, защиты жизни и здоровья людей, охраны природы и культурных ценностей».

Наряду с этим, термин «безопасность» используется и в обращении вновь избранного Президента Российской Федерации к народу при принесении своей присяги, где им даётся клятвенное обещание защищать безопасность и целостность государства.

В подобном контексте в Конституции говориться о деятельности Правительства Российской Федерации, которому предписывается осуществление мер по обеспечению обороны страны и государственной безопасности.

Таким образом, нормы относящиеся к вопросам обеспечения безопасности, заложенные в Конституции Российской Федерации целесообразно разделить на четыре самостоятельные группы:

требования, касающиеся каких-либо ограничений, вводимых в целях обеспечения безопасности;

требования, регламентирующие вопросы разграничений предметов ведения (например, обороны, экономической безопасности и т.д.);

требования, касающиеся обеспечения прав и свобод человека и гражданина (имеется в виду вопросы здравоохранения, социальной защиты и т. д.);

требования, регулирующие разделение полномочий и определение обязанностей органов государственной власти.

Основным законодательным актом федерального уровня, регулирующим процесс обеспечения национальной безопасности является Федеральный закон Российской Федерации «О безопасности», который юридически раскрывает содержание деятельности по обеспечению безопасности, формулирует соответствующие принципы такой работы, определяет поря-док координации и взаимодействия, в том числе на международном уровне, а также разрывает полномочия и функции органов государственной власти различных уровней .

Отдельные вопросы обеспечения безопасности раскрываются также в других федеральных законах, в том числе конституционного уровня. К таким правовым нормам следует отнести:

ФКЗ О правительстве РФ

ФЗ об общих принципах организации-2019

Об общих принципах местного самоуправления-2003 и т.п.

1.2 «Специальные» нормативно - правовые акты

Наряду с указанными выше нормами права отечественное законодательство располагает, так называемыми, «специальными» нормативными правовыми актами. Такие документы регламентируют процесс отдельных направлений обеспечения национальной безопасности Российской Федерации. К ним следует отнести:

О чрезвычайном положении: ФКЗ от 30.05.2021 № 3 ФКЗ;

Об оперативно-розыскной деятельности: ФЗ от 12.08.1995 № 144-ФЗ;

О противодействии терроризму: ФЗ от 06.03.2006 № 35-ФЗ;

О противодействии экстремистской деятельности: ФЗ от 25.07.2002 № 114-ФЗ;

О противодействии коррупции: ФЗ от 25.12.2008 № 273 ФЗ;

Об информации, информационных технологиях и о защите информации: ФЗ от 27.07.2006 № 149-ФЗ

О безопасности критической информационной инфраструктуры Российской Федерации: ФЗ от 26.07.2017 № 187-ФЗ;

О Государственной тайне: ФЗ от 06.10.1997 № 131-ФЗ;

О транспортной безопасности: ФЗ от 09.02.2008 № 16-ФЗ и т.п.

Существует также ряд нормативных правовых актов, регламентирующих статус, права и обязанности тех или иных субъектов обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, среди

которых в первую очередь необходимо выделить:

О воинской обязанности и военной службе: ФЗ от 28.03.1998 № 53 ФЗ;

О Федеральной службе безопасности: ФЗ от 03.04.1995 № 40 ФЗ;

О внешней разведке: ФЗ от 10.01.1996 № 5-ФЗ;

О полиции: ФЗ от 07.02.2011 №3-ФЗ;

О службе в таможенных органах Российской Федерации: ФЗ от 21.07.1997 № 114-ФЗ и т.п.

Вместе с этим следует указать, что для обеспечения национальной безопасности нашего государства имеются источники права, устанавливающие административную или уголовную ответственность за совершенные правонарушения или преступления в этой области. К таким правовым нормам относятся Уголовный кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации Об административных правонарушениях.

Анализируя отечественное законодательство в области обеспечения национальной безопасности на уровне указов и распоряжений Президента Российской Федерации, в первую очередь следует рассмотреть действую-щую Стратегию, в которой достаточно подробно раскрывается сущность и ряд понятий, касающихся данной деятельности. Этот документ представляет собой базовую основу, одновременно определяющую стратегические национальные приоритеты нашего государства и его национальные интересы, а также цели и задачи госполитики в рамках обеспечения устойчиво-го развития России.

Помимо терминологии, касающейся сущности национальной безопасности, указанных интересов и приоритетов, в Стратегии конкретизируются понятия её угрозы и системы обеспечения. Что касается обеспечения национальной безопасности, то в данном случае её содержание состоит из таких важных и первостепенных компонентов сохранения нашей государственности, как:

сбережение народа России;

развитие человеческого потенциала;

оборона страны;

различные виды безопасности (государственная и общественная, информационная, экономическая, экологическая, в том числе связанная с рациональным природопользованием);

научно-техническое развитие;

защита традиционных российских духовно-нравственных ценностей, культуры и исторической памяти;

стратегическая стабильность и взаимовыгодное международное сотрудничество.

Кроме представленного указа, существуют и другие нормативные правовые акты подобного уровня, относящиеся к обеспечению национальной безопасности нашей страны. Как правило, такие нормы права регулируют вопросы, касающиеся реализации отдельно взятой проблемы в рассматриваемой области. Например, в рамках обеспечения экономической безопасности действует соответствующий отдельный документ

стратегического характера. В целях обеспечения информационной безопасности в России действует соответствующая Доктрина.

В области обороны Российской Федерации была утверждена Военная доктрина, а для эффективной защиты духовно-нравственных ценностей и исторической памяти России разработаны необходимые для этого Основы государственной политики .

Определённые вопросы правового обеспечения национальной безопасности Российской Федерации регулируются в постановлениях и распоряжениях Правительства нашего государства. На этом уровне могут определяться различного уровня меры, способствующие решению конкретных проблем в данной области, а также излагаться классификации от-дельно взятых процессов и т.п. (например, в области обеспечения безопасности в рамках произошедших чрезвычайных ситуаций постановлениями Правительства регулируются вопросы применения сил и средства для их ликвидации, осуществления мониторинга окружающей среды и др.) .

В настоящее время вопросы национальной безопасности достаточно широко охватывают большинство сфер жизнедеятельности общества. Их правовое регулирование весьма обширно. Перечисленные в этом пара-графе нормативные правовые акты являются лишь частью комплексного правового регулирования национальной безопасности Российской Феде-рации и затрагивают только отдельные вопросы этого серьёзного, сложно-го и многогранного процесса.

Вопросы для самоконтроля:

1. Какие существуют нормативные правовые акты федерального уровня, регулирующие деятельность органов исполнительной власти в области обеспечения национальной безопасности Российской Федерации?
2. Как развивалась система обеспечения национальной безопасности в России с конца XX-го до настоящего времени (на основании Концепции и Стратегий НБРФ)?
3. Каковы принципиальные отличия положений современной Стратегии НБ РФ от подобных предыдущих программ?
4. Назовите силовые структуры Российской Федерации, участвующих в обеспечении НБ РФ и основные нормативные правовые акты, регулирующие их деятельность.

Часть 2 Государственная политика в области развития и обеспечения национальной безопасности государства: проблемы и перспективы

2.1 Понятие «устойчивое развитие»

Понятие «устойчивое развитие» в масштабах государства и обеспечения его безопасности стало достаточно широко применяться в правовых источниках и специальной литературе. Это позволяет утверждать,

что указанное направление деятельности относится к числу важных и актуальных, так как затрагивает почти весь спектр жизнедеятельности общества и его совершенствования.

Однако, до настоящего времени данный термин, с разнообразными интерпретациями рассматривался в основном в научной деятельности. Что касается правового поля, то в законодательных актах различного уровня он не нашёл своей конкретизации. Это, зачастую, придаёт термину «устойчивое развитие», в большей степени обобщённый характер.

Следует отметить, что данное понятие весьма устойчиво используется в зарубежные и отечественные законодательства. В частности, одним из первых международных актов с его применением следует считать «Всемирную стратегию охраны природы», где мировому сообществу была предложена программа мероприятий по сохранению и поддержанию биосферы Земли.

Этому документу последовал доклад «Наше общее будущее», подготовленный Международной комиссией по окружающей среде, где рассматриваемый термин впервые был конкретизирован.

Третьим международным документом по этому направлению стала «Декларация по окружающей среде и развитию», в которой были сформулированы принципы, определяющие основы сотрудничества присоединившихся к ней стран, а также определены направления деятельности в этой области (политические, экономические, социальные, научно-технические и другие) .

В настоящее время, помимо указанных норм международного права, разрабатывались дополнительные документы, сущность которых в основ-ном относилась к сфере экологии и защите окружающей среды.

Вместе с тем, такой подход к развитию государства, в том числе и России, невозможно считать полным и всеобъемлющим. Понятие «устойчивое развитие», в рамках обеспечения национальной безопасности должно охватывать более широкий объём задач и направлений деятельности. Это возможно в случае комплексного рассмотрения данной проблемы. Кроме того, необходимо учитывать равновесие между экологией и экономикой, а также уровень научно-технического прогресса, социализации общества, в том числе его интересов.

В отечественном законодательстве, в частности в Конституции нашей страны прямого упоминания «устойчивое развитие» отсутствует. Однако уже в преамбуле, говорится об ответственности народа России перед настоящим и будущим поколением. Также в части 1 статьи 9 прописано о земле и других природных ресурсах, являющихся основой жизни и деятельности проживающих на территории Российской Федерации. В продолжении к этому, статья 42 закрепляет право граждан нашего государства на благоприятную среду и т.д.

Сам термин «устойчивое развитие» появился в 1996 году, когда соответствующий нормативный правовой акт, утверждённый Президентов Российской Федерации своим содержанием определил возможность

социально-экономического развития нашего государства только при условии сохранения его природной основы . Следующим, наиболее всесторонним документом в этой области являются Основы государственной политики по экологическому развитию нашего государства, в пункте 7 которого говорится, что «Стратегической целью государственной политики в области экологического развития является решение социально-экономических за-дач, обеспечивающих экологически ориентированный рост экономики, сохранение благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия и природных ресурсов для удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений, реализации права каждого человека на благоприятную окружающую среду, укрепления правопорядка в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности» .

2.2 Устойчивое развитие различных сфер жизнедеятельности как условие обеспечения национальной безопасности

Немаловажное значение имеет утверждённая главой государства Стратегия экологической безопасности, в которой сохранение и восстановление окружающей среды выступает одним из главных факторов «устойчивого развития экономики» России.

Параллельно с этим, в стратегических документах отечественного законодательства понятие «устойчивое развитие» стало проникать и несколько видоизменяться. Это произошло ввиду совершенствования отдельных отраслей жизнедеятельности общества, к которым помимо экологии и экономики следует отнести здравоохранение, образование, жилищное обеспечение, т.п .

Так, например, обеспечение устойчивого развития в области градостроительства предусматривает комплексное развитие территории, необходимое для наиболее эффективного её использования . Помимо планировки и размещение объектов жилого фонда, от строительных и других организаций требуется возведение построек производственного, образовательного, досугового, общественно-делового и иного назначения. Наряду с этим, предписывается обеспечение такого комплекса объектами социальной, коммунальной и транспортной инфраструктуры.

К другому примеру устойчивого развития в отдельных отраслях жизнедеятельности общества, в частности экологии, можно отнести защиту животного мира. В соответствующем законодательном акте предусматривается устойчивое использование всех компонентов биологического разнообразия и принятия мер для его сохранения и восстановления.

В направлении обеспечения экологической безопасности определяются и правовые основы обращения с разными видами отходов, получаемых в процессе как какого-либо производства, так и удовлетворения человеческих потребностей. В случае обращения с отходами учитываются следующие факторы – влияние на здоровье человека, окружающую природу, а также использование их при переработке для вовлечения вторичного применения в

хозяйстве.

Что касается финансирования устойчивого развития России, то ярким примером может служить Концепция повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 гг. Наиболее первостепенными направлениями в этом случае являются:

совершенствование системы государственных программ,

внедрение в них принципов проектного управления,

внедрение эффективных процедур планирования и современных технологий исполнения бюджета;

обеспечение подотчетности (подконтрольности) бюджетных расходов;

развитие межбюджетных отношений.

Таким образом становится очевидным, что международное законодательство имеет рекомендательный характер, где членам-участникам предлагается выстраивать свои национальные модели устойчивого развития государства, направленные на динамику роста в экологической, экономической, научно-технической и иных сферах жизнедеятельности и безопасности общества. Индивидуальность России в этой сфере деятельности должна заключаться в переходе от экспортно-сырьевой модели развития страны к научной и производственной. Также необходимо разрешить вопрос о внесении чёткости и ясности в отношении термина «устойчивое развитие», закрепив его в действующем законодательстве Российской Федерации.

Такой подход позволит разработать эффективные меры для реализации вопросов устойчивого развития нашего государства, а также конкретизировать силы и средства, необходимые для обеспечение данного процесса.

Вопросы для самоконтроля:

1. В чём заключается сущность формирования политики устойчивого развития на национальном уровне?
2. Назовите основные принципы устойчивого развития России и укажите их отражение в современной Стратегии НБ РФ.
3. Назовите основные направления устойчивого развития России и укажите их отражение в современной Стратегии НБ РФ.
4. Назовите основные программы устойчивого развития России и определите их влияние на обеспечение НБ РФ.

Часть 3 Национальные цели и стратегические национальные проекты устойчивого развития России

3.1 Стратегические цели России по обеспечению устойчивого развития и национальной безопасности

Устойчивое развитие России неразрывно связано с точным определением соответствующих целей. Как правило, такие цели имеют стратегический характер. Президентом Российской Федерации в 2018 г. и 2020 г. были утверждены два документа, определяющий основные национальные цели развития нашего государства на десятилетний период. В частности, такие

цели затрагивают вопросы сохранения населения Российской Федерации, его здоровья и благополучия, реализацию своих возможностей и развития талантов. При этом в равной степени значимости, целями устанавливается достойный труд, успешное предпринимательство, а также цифровая трансформация. Отдельной, но одновременно всеобъемлющей целью является достижение высокого уровня безопасности и комфорта жизненной среды.

Для более точного понимания, что представляют собой указанные цели, необходимо обратиться к наработанному международным сообществом опыту в этой области. Впервые подобные цели были сформулированы в 2000 году в период работы, так называемого «Саммита тысячелетия» (Нью-Йорк). По итогам заседания, Организацией объединённых наций бы-ли предложены восемь Целей развития тысячелетия (ЦРТ) на пятнадцати-летний период, которые затрагивали вопросы преодоления крайней нище-ты, голода, детской смертности, в том числе за счёт охраны материнства. Целями также являлись борьба с серьёзными заболеваниями, обеспечение экологической устойчивости, поощрение гендерного равенства и обеспечение всеобщего начального образования.

В продолжении к этому, в период работы Конференции по устойчивому развитию, которая проходила в Рио-де-Жанейро (ещё известна под названиями, как Конференция РИО-2012, РИО+20 и Саммит Земли – авт.) , на этой основе были предложены новые Цели устойчивого развития (далее – ЦУР). Их количество было доведено до 17, а содержание расширилось за счёт введения вопросов, касающихся здорового образа жизни и благополучия; разработки программ по обеспечению санитарии, доступу к недорогостоящей энергии, чистой водой; развития инфраструктуры и устойчивое развитие городов и населённых пунктов; сохранения экологических систем на суще и в море; разумного потребления ресурсов планеты; развития партнёрства в области устойчивого развития на мировом уровне; борьбы с изменением климата, а также обеспечения мира и цивилизованного правосудия.

Утверждённые национальные цели развития Российской Федерации тесно переплетаются по сущности и содержанию с целями устойчивого развития (далее – ЦУР), выработанными Организацией объединённых наций в 2012 году. В ходе работы съезда высшим представителем Российской Федерации было заявлено, что новая парадигма развития нашей страны должна исходить из способности обеспечить благосостояние своего населения, с одновременным исключением избыточного давления на свою природу. Так, например, согласно результатов проведённого в начале 2020 года специальной комиссией из Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации анализа, становится очевидным, что 12 национальных проектов России затрагивают 107 задач из 169, определённых мировому сообществу документами ООН .

Этому способствует правильно выбранные направления для реализации национальных проектов (программ), а именно демография, здраво-охранение, здравоохранение, жильё и городская среда, экология, безопасные и качественные автомобильные дороги, производительность труда

и поддержка занятости, наука, цифровая экономика, культура, малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы, а также международная кооперация и экспорт .

Основными задачами этой программы стали:

в сфере демографического развития – внедрение финансовых механизмов, направленных на поддержку молодых семей и граждан старшего поколения; улучшение их качества жизни, в том числе к её здоровому образу;

в сфере здравоохранения – внедрение инновационных медицинских технологий, завершение создания медицинских центров, в том числе организаций первичного звена здравоохранения; пополнение организаций здравоохранения квалифицированными кадрами; борьба со сложными заболеваниями (например, онкологическим, сердечно-сосудистыми и т. д.); развитие детского здравоохранения;

в сфере образования – внедрение новых методов обучения и воспитания, в том числе образовательных технологий, на всех уровнях общего и среднего образования; повышение мотивации к обучению; вовлечение граждан в образовательный процесс; выявление и развитие талантов у детей и молодёжи, а также их справедливая поддержка; создание условий для раннего развития детей; создание качественной, доступной и безопасной цифровой образовательной среды; разработка системы профессионального роста педагогических кадров; модернизация профессионального образования, в том числе овладение цифровыми технологиями; проведение профессиональных конкурсов для дальнейшего карьерного роста; развитие наставничества; поддержка общественных инициатив; привлечение иностранных граждан в Россию на учёбу и работу в сфере образовательной деятельности.

в сфере экологии – создание системы обращения с отходами, в том числе их вторичная переработка; ликвидация несанкционированных и уменьшение количества официальных свалок; ликвидация наиболее опасных в экологическом плане отходов; осуществление мероприятий по снижению загрязняющих атмосферу выбросов, в первую очередь в крупных промышленных городах и производственных центров; повышение качества питьевой воды и экологическая реабилитация водного пространства страны, в том числе сохранения уникальных водных объектов (например, озера Байкал); сохранение биологического разнообразия, в том числе путём воспроизводства лесных массивов, создания туристической инфра-структуры в национальных парках и т.п.;

в сфере науки – создание актуальной и современной инфраструктуры научных исследований и разработок; обновление половины имеющейся в исследовательской среде приборной базы; создание, в том числе не международном уровне научных и научно-образовательных центров; осуществление в системном порядке подготовку научных и научно-педагогических кадров;

в сфере культуры – укрепление гражданской идентичности граждан нашего государства, защита традиционных духовно-нравственных ценностей; реконструкция имеющихся и возведение новых культурно-образовательных и

музейных комплексов; обеспечение учебных заведений любого уровня необходимым оборудованием, инструментарием (напри-мер, музыкальными инструментами в музыкальной школе) и материалами; продвижение талантливой молодёжи; создание культурно досуговых организаций клубного типа; подготовка соответствующих кадров; модернизация театров, концертных залов и других культурно-массовых объектов любого типа; поддержка добровольческих движений в области сохранения культурного наследия нашей страны.

Здесь же раскрывается ряд задач, связанных с развитием предпринимательской деятельности в России, а также международной кооперации и экспорта в рамках национальных программ.

Вместе с тем, в программе до 2030 года, были установлены новые целевые показатели. Так, обеспечение устойчивого роста населения нашего государства должно опираться не только на рождаемость, но и увеличения продолжительности жизни, в частности со средним показателем в 78 лет. Это требует от правительства принятия мер по совершенствованию системы здравоохранения граждан, привлечения их к систематическим занятием спортом и физической культуры (до 70 % от общего числа).

Другим целевым показателем, связанном с программами по самореализации и развитии талантов, является выход Российской Федерации на ведущее место по качеству общего образования; увеличение культурных мероприятий в три раза по сравнению с 2019 годом; доведение до 15-процентного показателя граждан, занимающихся волонтёрской деятельностью. В этом же проекте реализуются вопросы воспитания личности российского гражданина на основе духовно-нравственных ценностей и национально-культурных традиций.

Касаясь национальной цели «Комфортная и безопасная среда для жизни», намечено улучшение жилищных условий с ежегодным показателем не менее 5 млн. семей, для чего предусматривается строительство до 120 млн. квадратных метров в этот же срок; улучшение качества город-ской среды и инфраструктуры в полтора раза; модернизацию и увеличение доли дорожной сети; создание условий для совершенствования системы обращения с коммунальными отходами, в том числе снижения общего объёма, направляемого на соответствующие полигоны в два раза.

Что касается национальной цели «Достойный, эффективный труд и успешное предпринимательство», то для её достижения предполагается увеличение количества индивидуальных предпринимателей и самозанятых граждан до 25 млн. человек; роста инвестиций и основного капитала не менее 70 % по сравнению с показателями 2020 года, а также роста на аналогичный уровень экспорта несырьевых неэнергитических товаров.

Следует заметить, что для достижения цели «Цифровая информация» планируется увеличение до 95 % доли массовых социально значимых услуг, доступных в электронном виде; до 97 % доли домохозяйств, имеющим возможность широкополосного доступа к информационно-телекоммуникационной сети. В этом же характере рассматривается

четырёхкратное увеличение вложений в развитие российских информационных технологий по сравнению с 2019 годом.

В начале XXI века для обеспечения достижения перспективных целей и решения соответствующих им задач стали разрабатываться и реализовываться государственные программы, имеющие стратегических характер. Комплексное решение задач для достижения стратегических целей стало осуществляться в виде федеральных целевых программ (далее – ФПЦ), первые из которых были приняты в 2002 году.

3.2 Государственные программы – реализация государственной политики по обеспечению безопасности

В настоящее время выделяется два типа государственных программ, первый из которых предназначен для достижения приоритетов государственной политики, в том числе и национальных целей.

Государственные и федеральные целевые программы позволили взять под контроль и эффективно использовать бюджетные средства, направленные на достижение конкретных результатов и обеспечить максимальное взаимодействие между различными министерствами, ведомствами и хозяйственными субъектами.

Новая система управления государственными программами позволила оптимизировать их структуру и содержание, что благоприятно сказалось на их реализации. Современная государственная программа состоит из элементов, содержащих перечень стратегических приоритетов; свой паспорт, в котором определены цели и основные показатели; паспорта федеральных и ведомственных проектов и комплексов процессных мероприятий; а также соответствующее нормативное правовое регулирование.

Наряду с этим, в нашей стране определены цели и основные направления устойчивого развития в сфере инвестиционной деятельности в России и привлечения внебюджетных средств с целью положительного воздействия на окружающую среду, а также развитие социальных и иных направлений устойчивого развития. Наиболее крупными проектами в этой области являются, так называемые «зелёный проект» и «адаптационный проект».

Реализация первого проекта способствует эффективному достижению елей, связанных с сохранением и поддержанием экологии, в первую очередь окружающей среды. Второй проект может содержать одно, либо связывает несколько направлений, а именно – обращение с отходами, энергетика, строительство, промышленность, транспорт и промышленная техника, водоснабжение и водоотведение, сельское хозяйство, устойчивая инфраструктура, а также природные ландшафты, реки, водоёмы и биоразнообразие.

Таким образом становится очевидным, что устойчивому развитию Российской Федерации напрямую способствует реализация стратегических целей и национальных приоритетов, относящихся к различным сферам жизнедеятельности общества. Выполнение плановых позиций таких программ безусловно повисит качество жизни, предоставит гражданам возможность

самореализации и раскрытию своего внутреннего потенциала и усилит влияние нашего государства на международной арене.

Вопросы для самоконтроля:

1. Назовите национальные цели устойчивого развития России и их отражение в современной стратегии НБ РФ.
2. Назовите основные инструменты реализации устойчивого развития России?
3. Каким образом национальные цели устойчивого развития России влияют на обеспечение её национальной безопасности?
4. Какова сущность возможных недостатков, возникающих на этапе реализации национальных проектов устойчивого развития России (относительно обеспечения НБ РФ)?

Часть 4 Цифровое общество и цифровое государство в новую технологическую эпоху

4.1 Из истории цифровизации общества и государства

На протяжении второй половины прошлого века постоянно складывались условия для коренных изменений в развитии государственного устройства и гражданского общества всех стран. Это происходило благодаря усиленному взаимному проникновению в систему государство общество новых технологий и науки. Появились новые возможности в реализации экономических процессов, в частности в области передвижения товаров, оказания услуг, осуществления финансовых операций и т.п.

Основой для этого стали информационные и телекоммуникационные технологии, которые способствовали изменению политической мысли, придав информации и знаниям о работе с ней стратегический характер. В этой связи, для каждого государства возникала важная и сложная задача по формированию и развитию информационной инфраструктуры, а также её внедрение в информационное общество планеты.

Так, в 1948 году американским математиком Норбертом Винером была предложена дисциплина, сущность которой сводилась к изучению закономерностей получения, хранения, передачи и преобразования информации в управляющих системах, известная в настоящее время как кибернетика. В 50 х – 60 х годах прошлого столетия в наиболее развитых странах стали появляться автоматизированные системы управления государством. Так, например, в 1956 году выдающимся отечественным учёным Анатолием Китовым впервые в мире была выпущена книга «Электронные цифровые машины», в содержании которой была отражена концепция первой в Светском Союзе ЕГСВЦ (единой государственной сети вычислительных центров) – прообраз цифрового государства.

В дальнейшем в разных странах стали появляться электронные системы, автоматизировавшие документооборот в различных сферах государственного управления, производственные процессы, а также сферы

предоставления информационных услуг.

Поскольку информационные технологии достаточно глубоко проникли во все сферы жизнедеятельности общества, появились новые угрозы, связанные с их внедрением и применением. К таким угрозам следует отнести:

возможность совершения преступлений в виртуальном пространстве, в том числе в области интеллектуальной собственности;

культурная экспансия более развитых в информационно-телекоммуникационном плане стран на менее развитые;

цифровой разрыв между различными государствами;

негативное влияние на культурные традиции и национальный язык отдельных государств;

игнорирование интересов национальных меньшинств и негативное влияние на подрастающее поколение.

Все эти изменения, включая сложившиеся угрозы, привели к появлению нового, не имеющего традиционных географических границ общества – информационного. Его общие черты, несмотря за разногласия в мнениях учёных и специалистов сводятся к следующим критериям:

информационная насыщенность большинства сфер деятельности общества (управленческая, хозяйственная,

динамичность информационного развития и информационных процессов,

эффективное взаимодействие людей и организаций в информационном поле (новые виды связи, средств массовой информации и т.п.),

замена иерархической системы управления на сетевую.

Из этого следует, что развитость информационного общества можно определить степенью обладания и использования следующих элементов:

технические устройства (компьютеры и периферийное оборудование к ним),

наличие компьютерных сетей и их совершенство;

степень владения информационной культурой.

В дальнейшем развитие информационного общества постепенно привело к его новому качественному состоянию. Причиной такому совершенствованию служили:

переход способа преобразования информации от электрического (а от части и механического) в электронный;

уменьшение габаритов и портативность устройств, используемых для передачи, обработки и хранения информации,

создание нового программного обеспечения процессами работы с информацией .

Основываясь на более качественном уровне передачи информации, её точности обработки, компактности в хранении и использовании, возможности работать с большими объёмами, высокой скорости обращения с данными, в рассматриваемой сфере произошёл переход от информационного общества к цифровому.

Известным канадским учёным Доном Тапскоттом были выделены

двенадцать признаков «цифрового общества» основными их которых, в том числе поддерживаемых мнениями других специалистов в этой области, являются: виртуализация производства, глобализация, цифровая форма предоставления объектов, ориентация на новые знания, интеграция и динамичность.

Параллельно с этим для получения наибольшей эффективности при обработке информации, появляются такие категории, как «цифровая грамотность» и «цифровые компетенции».

Первая категория возникла в конце 90-х годов прошлого столетия, когда стало очевидным, что «цифровая грамотность» это не только умение критически анализировать и применять полученную посредством электронно-вычислительной техники информацию. Согласно наработанному опыту, под этим термином стало пониматься эффективное использование высоких технологий и цифровых инструментов, а также осуществление профессиональных действий в отношении цифровых ресурсов и формирование новых знаний в системе работы с информационно-телекоммуникационными технологиями.

Что касается цифровых компетенций, то их сущность состоит из умений, владений и навыков использования и оценки цифровых технологий с позиций эффективности, критичности, безопасности и возможности совершенствования. Согласно утверждениям рада учёных в этой области, каждая цифровая компетенция состоит из четырёх компонентов: информационная, техническая, коммуникативная и потребительская.

Новым этапом развития общества в настоящее время стал процесс зарождения и становления «цифрового государства». По мнению отечественных исследователей этого вопроса, на его построение повлияли следующие предпосылки:

возникла новая потребность взаимодействия граждан с различными структурами власти в современном обществе;

определилась потребность в разработке на новом уровне управленческих механизмов;

потребовалось увеличить быстродействие оказания государственных услуг;

ускорилось развитие информационно-телекоммуникационных технологий.

4.2 Отечественный опыт построения цифрового государства

В этой связи в Российской Федерации с начала XXII века были реализованы такие государственные программы, как «Электронная Россия (2002 2010 годы)», «Информационное общество (2011 2020 годы)» и т. п. В настоящее время в целях реализации политики нашего государства в сфере применения информационных и коммуникационных технологий бы-ла утверждена соответствующая Стратегия, которая направлена на развитие информационного общества, формирование национальной цифровой экономики, а также обеспечение в этой области национальных интересов и

приоритетов . Такой подход положил существенному изменению к решению вопросов в этой сфере деятельности. Менее чем через два года, Правительством России была разработана и утверждена национальная Программа в области совершенствования цифровой экономики нашей страны .

Для формирования цифрового государства необходимо выделить ряд специфических задач, имеющих организационный и технический характер. Во-первых, необходимо со стороны государственных и муниципальных органов власти сформировать в электронной сети систему своих сайтов, которые имели бы чёткую взаимосвязь.

Во-вторых, требуется автоматизация всех государственных процедур в с использование цифровых технологий, в том числе по оказанию услуг. В-третьих, следует систематизированной информации придавать официальный характер. Решение этих первоочередных задач, будет способствовать информационному взаимодействию органов государственной власти и граждан.

Как показала практика, для реализации такого проекта, как построение цифрового государства, следует предусмотреть действия:

следует развивать средства для обеспечения пользователем удаленного доступа;

необходимо создание мощных ИТ-платформ;

требуется разработка соответствующей нормативной правовой баз в данной сфере деятельности;

необходим перевод всех информационных носителей в цифровой вид;

требуется создание широкого спектра приложений, в том числе для мобильных систем;

необходима разработка мер безопасности, касающихся пользования системами и содержащимися в них информационными данными.

Таким образом, следует отметить, что цифровое государство, является в первую очередь, новой моделью управления обществом, а не средством борьбы с бюрократическими механизмами. Иными словами, реализация программы по цифровизации государства представляет собой новый путь развития его институтов и организаций, способных осуществлять полноценное взаимодействие между своими структурами и предоставлять гражданам страны качественные услуги. Для этого необходимо учитывать и постоянно корректировать используемые силы и средства, а также обеспечивать безопасность своих информационных систем путём ввода необходимого количества специалистов, регулирования уровня достаточности цифровых системам, а также задействовать и своевременно обновлять специальное сетевое и аппаратное оборудование.

Вопросы для самоконтроля:

1. Каково влияние современных информационных процессов на развитие общества?
2. В чем заключается сущность цифрового государства?
3. Каковы основные принципы информационной культуры?

4. В чём заключается влияние цифровизации на развитие государства?

Часть 5 Цифровые платформы и технологии оказания государственных и муниципальных услуг

5.1 Цифровые платформы Российской Федерации

Как уже говорилось выше, внедрение в повседневную жизнь высоких технологий, в первую очередь таких, как цифровизация, изменяет традиционные взгляды общества на взаимоотношение между индивидами, а также между органами государственной власти и гражданами конкретного государства. Цифровизация, осуществляемая в Российской Федерации, привела к активному использованию так называемых цифровых платформ, которые захватывают всё новые области жизнедеятельности общества.

Цифровые платформы стали подразделяться по сферам деятельности. Например, имеются вычислительные, программно-отраслевые, продуктовые, транспортные платформы и другие. Такие виртуальные площадки стали актуальными не только для крупных IT-компаний. Широкую популярность завоевали в обществе цифровые платформы потребительского типа – покупка различных товаров, продуктов, заказ и доставка пи-щи, аренда автомобильного (каршеринг) и другого транспорта, аренда и сдача в наём недвижимости.

С введением ограничений передвижения в связи с пандемией весьма значимой стало развитие цифровых платформ, связанных с образование для школьников, студентов, аспирантов и других категорий обучаемых. С каждым годом возрастает потребность в развитии оказания населению административно-юридических услуг.

В настоящее время в отечественном законодательстве не зафиксировано понятие «цифровая платформа», поэтому в научном кругу на это определению обращают внимание многие учёные и специалисты. Своеобразным исключением, определяющим термин «цифровая платформа», но при этом не имеющим юридической силы, является документ Евразийского экономического союза, в частности «Основные направления реализации цифровой повестки до 2025 года, где под этим понятием подразумевается «система средств, поддерживающая использование цифровых процессов, ресурсов и сервисов значительным количеством субъектов цифровой экосистемы и обеспечивающая возможность их бесшовного взаимодействия» .

В специальной литературе имеется значительная масса определений данного термина существенно отличающихся друг от друга по-своему содержанию. В этой связи целесообразно рассмотреть эту дефиницию через особенности данного предмета, его классифицирующие признаки, виды и инструменты деятельности. Среди особенностей предмета данного определения специалисты высказываю следующие мнения:

изменения бизнес-модели посредством влияния на них высоких технологий,

ключевой инструмент цифровой трансформации,

группа технологий для цифрового взаимодействия,

предприятие, обеспечивающее связь между производителями и потребителями и т. д.

Следует отметить, что цифровые платформы отличаются между собой объёмом и размерами, комплексом производимых услуг, их динамичному осуществлению, а также системой совершенствования. Среди таких платформ можно выделить четыре категории, характеризующиеся следующими классификационными признаками:

по базовому функционалу,

по направлениям развития,

по ценовой политике на продукт,

по типу владения.

Кроме того, чтобы глубже познать сущность понятия «цифровая платформа», следует рассмотреть его с позиций эволюционной классификации, то есть по форме развития. Такая классификация состоит из четырёх этапов её совершенствования:

формирование цифровой среды,

обеспечение работоспособности коммуникационной структуры,

формирование цифрового рынка для реализации бизнес-моделей,

формирование цифровой инфраструктуры рынка для управления пользователями .

Необходимо обратить внимание на то, что любая цифровая платформа является сочетанием различных сторон представленных классификаций, которые в свою очередь влияют на распределение ресурсами между пользователями. Наиболее сложной конструкцией являются платформы, где происходит взаимодействие между различными партнёрами (коммерсантами, обычными гражданами и т.п.) и органами государственной власти. Формирование государством своих цифровых платформ преследует цель создания механизма, способного создать систему бережливого отношения к ресурсам.

Многие специалисты и исследователи этой области человеческой деятельности придерживаются мнения, что государственные цифровые платформы имеют три отличительных признака:

получение ценности процесса взаимодействия,

осуществление необходимой поддержки на всех уровнях взаимодействия;

создание общепонятной и общедоступной для всех пользователей модели сотрудничества.

Такое состояние требует от государства создавать цифровые платформы, основываясь на особом комплексном подходе, который необходим для избегания перекосов между группами потребителей информационных сервисов и ресурсов. С этой целью целесообразно разработать соответствующую стратегию, способной создать единые правила для всех участников, обеспечить беспрепятственность перехода с одной платформы на

другую, обеспечить защиту персональных данных участников платформы, осуществлять контроль за деятельностью сторон в рамках работы платформы, осуществлять антимонопольное регулирование цифровой структуры.

Так, например, в настоящее время в рамках пилотного проекта действует цифровой сервис в системе здравоохранения, который является крупной информационной структурой, предоставляет оказание консультативных и экстренных услуг гражданам, а также осуществляет дистанционное обучение соответствующего медицинского персонала, основанного на действующих профессиональных стандартах.

Коме того, в России уже несколько лет действует транспортная цифровая платформа, способная обеспечить не только оплату проезда транспортными или банковскими картами, но и через мобильные устройства, имеющие функцию бесконтактной передачи данных. Эта же платформа, посредством других мобильных приложений позволяет отслеживать передвижение транспорта в реальном времени, бронировать места и составлять наиболее удобный маршрут поездки.

5.2 Портал «Госуслуги» - цифровая платформа взаимодействия государства с населением страны

Не менее популярными стали цифровые платформы, разработанные для сферы коммунальных услуг. Использование данных сервисов даёт возможность производить оплату коммунальной деятельности управляющих компаний, рассчитывать начисления, формировать платёжные ведомости, в том числе через мобильные приложения.

Наиболее крупным цифровым сервисом в России является портал «Госуслуги», который не только осуществляет широкий спектр документооборота граждан и организаций, но связывает цифровые порталы других учреждений и ведомств. Данная цифровая платформа является наглядным примером широкомасштабного взаимодействия между органами государственной власти с одной стороны и физическими и юридическими лицами с другой.

Наряду с этим, государство должно стимулировать совершенствование имеющихся и создание новых цифровых платформ, для чего должны с его стороны производиться следующие действия:

предоставление доступа к различного рода данным, в том числе и критически важным;

разработка юридической базы для обеспечения работы платформы и доступа к её ресурсам со стороны всех участников;

популяризация цифровых сервисов, в том числе действующих в отдельных отраслях;

предоставление кредитов и льготных условий организаторам платформенным сервисам.

Как уже отмечалось, развитие цифровых платформ происходит во всём мире, что способствовало появлению глобальных цифровых сервисов. Основная масса которых относится к бизнесу и встроена в международную

систему труда. Основными типами глобальных цифровых плат-форм являются: инновационные, интегрированные, инвестиционные плат-формы и платформы транзакций. Отличительным признаком такого вида цифровых сервисов является их оперативность, масштабность и широкое взаимодействие.

Основываясь на вышесказанном, можно заключить, что сущность и содержание цифровых платформ сводится:

к проникновению бизнеса в государственное управление и социальную жизнь общества, его технологические связи и финансовую инфраструктуру;

к появлению новой модели рынка услуг;

к разрастанию масштабов деятельности цифровых сервисов;

к поиску управленческого баланса развитием цифровизации на этом направлении и государственным регулированием их деятельности.

Говоря о признаках предоставления государственных и муниципальных услуг следует отметить, что они должны обладать следующими четырьмя характеристиками:

наличие лица, испытывающее потребности в услуге,

наличие конкретного органа исполнительной власти, осуществляющего услугу от заявителя,

возможность осуществления связи с правами и обязанностями граждан,

осуществление взаимодействия сторон при оказании услуги.

Что касается качества предоставления государственными и муниципальными органами услуг гражданам нашей страны, то эти действия должны отвечать требованиям стандартов, а именно:

минимальное количество документов от заявителя для предоставления услуги;

возможность для заявителя виртуального обращения в сервисный центр;

постоянное совершенствование цифровой платформы с учётом пожеланий и мнений граждан;

обеспечение безопасности документооборота и предоставления других услуг от утечки персональных данных.

Действующий в настоящее время Государственный стандарт относительно рассматриваемой проблемы устанавливает требования к системе обеспечения качества учреждений, предоставляющих социальные услуги (далее — услуги) различным категориям граждан. Так, в пункте 4.6 настоящего документа изложены основные задачи, направленные на систему обеспечения качества учреждения и предоставляемых им услуг:

осуществление эффективного контроля за техническими, организационными и другими факторами, влияющими на качество предоставляемых услуг;

предотвращение или устранение любых несоответствий качества услуг предъявляемым к ним требованиям;

обеспечение стабильного уровня качества услуг;

решение других задач, отражающих специфику деятельности

учреждений и могущих повлиять на качество предоставляемых услуг.

Процесс предоставления государственной или муниципальной услуги в электронном виде должен осуществляться в сдающем алгоритме:

подготовка органами власти и размещение ими информации о предоставляемой услуге в единой системе реестров,

информирование граждан о предоставляемой услуге и разъяснение порядка её предоставления,

обеспечение, в том числе на виртуальном уровне приём заявок на предоставляемую услугу, включая автоматизированную оплату, если та-ковая предусматривается,

производство действий по идентификации граждан, обратившихся за предоставлением услуги,

своевременная передача заявлений от граждан по ведомственной принадлежности,

реализацию обжалования физическими и юридическими лицами в случае получения ими неудовлетворительного решения.

Современные цифровые сервисы по предоставлению государственных и муниципальных услуг, в первую очередь такие, как многофункциональные центры, осуществляют тесное взаимодействие с гражданами и организациями нашей страны, которое существенно влияет на качество обслуживания. Такое взаимодействие строится по четырём направлениям: информирование, одностороннее и двустороннее взаимодействие, а также юридически значимое двустороннее взаимодействие. Каждое из направлений предназначено для конкретного вида оказания услуг и связано с различной юридической ответственностью.

Следует также заострить внимание на том, что государственными и муниципальными органами предпринимается необходимый комплекс мер по обеспечению безопасности предоставления подобного вида услуг. Такой комплекс состоит из пяти компонентов, а именно: законодательный, административный, морально-этический, физический, программно-аппаратный.

Наиболее подробно остановимся на законодательном уровне обеспечения безопасности предоставления услуг государственными и муниципальными платформами. Согласно действующим в России нормам права, информация подразделяется на несколько категорий. В рамках рассматриваемого предмета следует остановиться на информации, предоставляемую по соглашению лиц, участвующих в соответствующих отношениях.

Данная категория является наиболее распространённый в сфере обработки информации в государственных и муниципальных органах, в отношении которой постоянно осуществляется так называемая политика доверия. Сущность этой политики заключается в одновременной физической и аппаратно-программой защищённости цифровой платформы, а также строгом соблюдении правил обработки информации и соответствующем контроле.

Вместе с этим следует сказать, что в законодательстве уделено внимание и отдельным элементам обеспечения безопасности предоставления услуг государственными и муниципальными органами, в частности по созданию системы идентификации и аутентификации, по электронному заверению предоставляемых гражданами и организациями документов для оказания услуги и другие.

Таким образом, становится очевидным, что сфера развития цифровых платформ в России и на международном уровне будет развиваться и постоянно совершенствоваться. Оказание с помощью электронных сервисов государственными и муниципальными органами широкого спектра услуг физическим и юридическим лицам прочно вошло в повседневную жизнь общества. Это обеспечивает комфортные и качественные условия жизнедеятельности и возможности развития новых информационных технологий.

Вопросы для самоконтроля:

1. Какова сущность цифровых платформ в современном обществе?
2. Каковы пути развития современного цифрового общества?
3. В чём заключается значение цифровых платформ в образовании?
4. Назовите наиболее востребованные государственные и муниципальные услуги в России. В чём их достоинства и недостатки?

Заключение

В настоящем учебном пособии коллектив авторов осветил основные вопросы подготовки старшеклассников, обучающихся в кадетских классах Москвы по направлению «Государственное и муниципальное управление. Национальная безопасность»:

истории становления государственного управления в России;

теоретических основ государственной власти;

основ государственного и муниципального управления в Российской Федерации;

государственной политики в области обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

Подобранный материал, как нам представляется, может способствовать формированию у обучаемых - кадет такого мировоззрения, которое позволило бы им с высокой долей вероятности принять осознанное решение по выбору государственного и муниципального управления в качестве своей будущей профессии.

Список литературы:

Основная.

1. Гимазова, Ю. В. Государственное и муниципальное управление : учебник для вузов / Ю. В. Гимазова ; под общей редакцией Н. А. Омельченко. – Москва: Издательство Юрайт, 2021. – 453 с.
2. Государственное и муниципальное управление: учебник / под ред. Н. И. Захарова. – Москва: ИНФРА-М, 2019. – 288 с.
3. Государственное и муниципальное управление: учебник и практикум для вузов / С. Г. Еремин [и др.] ; под редакцией С. Е. Прокофьева, О. В. Паниной, С. Г. Еремина, Н. Н. Мусиновой. — 2-е изд. — Москва: Издательство Юрайт, 2020. — 608 с.
4. Золотова, Т.В. Методы принятия управленческих решений (для бакалавров) / Т.В. Золотова. - М.: КноРус, 2018. - 381 с.
5. Коваленко С.В. Предоставление государственных и муниципальных услуг [Электронный ресурс]: учебное пособие/ Коваленко С.В., Киричек А.И., Сазонова Л.А.— Электрон. текстовые данные.— Саратов: Ай Пи Эр Медиа, 2018.— 109 с.— Режим доступа: http://www.iprbookshop.ru/72465.html .— ЭБС «IPRbooks» (дата обращения: 12.04.2023).
6. Малышева М.А. Теория и методы современного государственного управления. Учебно-методическое пособие. — СПб.: Отдел оперативной полиграфии НИУ ВШЭ — Санкт-Петербург, 2011. - 280 с.
7. Мухаев, Р.Т. История государственного управления в России: учебник для бакалавров/ Р.Т. Мухаев.— 2-е изд., перераб. и доп.— Москва: Изд-во Юрайт, 2019. Текст: электронный // ЭБС Юрайт [сайт]. — URL https://urait.ru/bcode/426006
8. Нечипоренко В.С. Актуальные проблемы государственного и муниципального управления. М.: РеалПринт, 2018. – 320 с.
9. Нечипоренко В.С. Актуальные проблемы государственного и муниципального управления. Монография. М.: Реал Принт, 2018. – 306 с.
10. Нечипоренко В.С. Прибыткова Л.В. Муниципальная служба – институт управления. Монография. М.: Макс Пресс, 2017. – 296 с.

11. . Охотский, Е. В. Теория и механизмы современного государственного управления в 2 ч. Часть 1 : учебник и практикум для вузов / Е. В. Охотский. — 3-е изд., перераб. и доп. — Москва : Издательство Юрайт, 2020. — 367 с. — (Высшее образование). — ISBN 978-5-534-03503-2. — Текст : электронный // ЭБС Юрайт [сайт]. — URL: https://urait.ru/bcode/451686 (дата обращения: 12.05.2023).

12. Охотский, Е. В. Теория и механизмы современного государственного управления в 2 ч. Часть 2 : учебник и практикум для вузов / Е. В. Охотский. — 3-е изд., перераб. и доп. — Москва : Издательство Юрайт, 2021. — 299 с. — (Высшее образование). — ISBN 978-5-534-03501-8. — Текст : электронный // ЭБС Юрайт [сайт]. — URL: https://urait.ru/bcode/470602 (дата обращения: 12.05.2023).

13. Прокопьев С.Е. Государственная и муниципальная служба : учебник и практикум для вузов / С. Е. Прокофьев, Е. Д. Богатырев, С. Г. Еремин. — 3-е изд., перераб. и доп. — Москва : Издательство Юрайт, 2021. — 323 с.

14. Нечипоренко В.С. История государственного управления в России: структурно-функциональный и элитно-лидерский подходы. – М.: Де-Либри, 2020.

15. Смыкалин, А.С. История государства и права России. 1917-1993 гг. Учебное пособие / А.С. Смыкалин, В.П. Мотревич. - М.: Юнити, 2019. – 224.

16. Цечоев В. К., Рассказов Л. П., Галкин А. Г., Ковалев В. В. История государства и права России с древности до 1861 года. Учебное пособие. М.: Прометей, 2018. 406 с.

Дополнительная

17. Афонин, А. История государственного управления / А. Афонин. - М.: КноРус, 2017. - 341с. https://avidreaders.ru/book/istoriya-gosudarstvennogo-upravleniya-1.html

18. Аристотель. Политика / Аристотель; [Пер. С.А. Жебелева, М.Л. Гаспарова]. – М.: АСТ, 2002. – 393 с.

19. Банникова, К., Радченко, Т. Цели устойчивого развития вклю-чены во внутреннюю политику России // Рос. газ. Спецвыпуск. № 211 (8265). 2020. 21 сентября.

20. Байтин, М.И. О понятии государства // Правоведение. – 2017. – № 3 (242). – С. 29.

21. Вебер, М. Хозяйство и общество: очерки понимающей социологии. Господство. / Пер. с нем. под ред. Л.Г. Ионина. – М.: Издательский дом Высшей школы экономики, 2019. – 544 с.

22. Гребенникова, А. А. Местное самоуправление в России. Некоторые вопросы становления и развития [Электронный ресурс]: учебное пособие / А. А. Гребенникова. — Электрон. текстовые данные. — Саратов: Вузовское образование, 2017. — 80 c. — 978-5-4487-0053-8. — Режим доступа: http://www.iprbookshop.ru/67835.html

23. Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России. М., 1983.

24. Золаев, Э.А. Цифровое государство как новый этап развития общества // Креативная экономика. Том. 15. № 5. 2021. Май. С. 1589.

25. Иванов, Р.Л. Легитимность государственной власти // Теория и история государства и права / Вестник Омского ун-та. Серия «Право». 2012. № 1 (30). – С. 11 13.

26. История государственного управления в России. Учебник /Под ред. Р.Г.Пихои. М.: РАГС, 2009.

27. Козырев, А.Н., Андрейчикова, О.Н., Белянов, А.А. и др. Циф-ровое будущее культуры: измерения и прогнозы : монография / А.Н Козырев, О.Н. Андрейчикова, А.А. Белянов и др.; Центральный эко-номико-математический институт РАН, Лаборатория экспериментальной экономики ЦЭМИ РАН. – М.: ЦЭМИ РАН, 2016. – 345 с.

28. Коржихина Т.П., Сенин А. С. История российской государственности. М., 1995; Архипова Т.Г., Румянцева М. Ф.

29. Кузьбожев, Эдуард. История государственного управления в России: моногр. / Эдуард Кузьбожев. - М.: КноРус, 2016. – 352 с. https://dlib.rsl.ru/02000012747

30. Малый, А.Ф. Органы государственной власти области: проблемы организации : монография / А.Ф. Малый ; М-во образования Российской Федерации. Поморский гос. ун-т им. М.В. Ломоносова. – Архангельск: Изд-во Поморского гос. ун-та им. М.В. Ломоносова, 1999. – 237 с.

31. Миронова, Л. Цифровая страна: государство как платформа: Россия в новой цифровой реальности. [Saarbrücken]: Lambert acad. publ. (LAP), cop. 2019. – 190 с.

32. Мумладзе, Р. Г. История государственного управления / Р.Г. Мумладзе. - М.: КноРус, 2017. – 357 с. https://dlib.rsl.ru/01008630196

33. Омельченко Н.А. История государственного управления в России. Учебник. М.: Проспект, 2014. С. 24-66.

34. Павлинов, И.А., Валейко, В.П., Скодорова, Л.К. и др. Цифро-вое общество : монография / И.А. Павлинов, В.П. Валейко, Л.К. Скодорова. и др.; Приднестр. гос. ун-т им. Т.Г. Шевченко, филиал в г. Рыбнице – Тирасполь: Изд-во Приднестр. ун-та, 2017. – 263 с.

35. Пикулькин, А.В. Система государственного управления: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Государственное и муниципальное управление» / А.В. Пикулькин. – [4-е изд., перераб. и доп.]. – М.: ЮНИТИ, 2007. – 639 с.

36. Смирнов, Е.Н. Глобальные цифровые платформы как фактор трансформации мировых рынков // Вопросы инновационной экономики. № 1. 2020 (январь март). – С. 18.

37. Тапскотт, Д. Электронно-цифровое общество. – М.: Рефл. бук, 1999. – 403 с.

Нормативные правовые документы (в списке приведены законы)

1. Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс]: принята всенародным голосованием 12.12.1993: с учетом поправок, внесённых законами РФ о поправках к Конституции РФ от 01.07.2020 № 6 ФКЗ и от 30.12.2008 № 7-ФКЗ // СБ РФ. 2009. № 4. Ст. 445.

2. Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 02.06.2003. – № 22. – Ст. 2063. В ред. от 23.05.2016 – СПС «Гарант».

3. Федеральный закон РФ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004г. № 79 – ФЗ (с последующими изменениями и дополнениями)

4. Указ Президента РФ от 13.12.2012 N 1653"О федеральных кадровых резервах федеральных государственных органов, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации"//Собрание законодательства РФ, 17.12.2012, N 51, ст. 7170.

5. Об информации, информационных технологиях, и о защите информации [Электронный ресурс]: ФЗ. РФ от 27.07.2006 № 149 ФЗ. СПС КонсультантПлюс.

6. О безопасности [Электронный ресурс]: ФЗ РФ от 28.12.2010 № 390-ФЗ. СПС КонсультантПлюс.

Указы Президента Российской Федерации

11. О Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию [Электронный ресурс] : указ Президента РФ от 01.04.1996 № 440. СПС КонсультантПлюс

12. Об утверждении Доктрины информационной безопасности Российской Федерации [Электронный ресурс] : указ Президента РФ от 05.12.2016 № 646. СПС КонсультантПлюс.

13. О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017 2030 годы [Электронный ресурс] : указ Президента РФ от 09.05.2017 № 203. СПС КонсультантПлюс.

14. О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года [Электронный ресурс]: указ Президента РФ от 13.05.2017 № 208. СПС КонсультантПлюс.

15. О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года [Электронный ресурс] : указ Президента РФ от 07.05.2018 № 204;

16. О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года [Электронный ресурс] : указ Президента РФ от 21.07.2020 № 474. СПС КонсультантПлюс.

17. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации [Электронный ресурс] : указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400. СПС КонсультантПлюс.

18. Об утверждении Основ государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духово-нравственных ценностей

[Электронный ресурс]: указ Президента РФ от 09.11.2022 № 809. СПС КонсультантПлюс.

19. Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию 2018,2019, 2020 и 2023 годов. http://www.kremlin.ru/acts/bank/49010