[Введение 2](#_Toc320822268)

[1.Основные характеристики государственного управления 7](#_Toc320822269)

[2. Формы управления государством 11](#_Toc320822270)

[3.Структура органов власти Российской Федерации 17](#_Toc320822271)

[3.1.Структура разделения властей в государственном управлении 17](#_Toc320822272)

3.2.Ро[ль президента в системе государственного управления 19](#_Toc320822273)

[3.3.Законодательная власть в системе управления государством 22](#_Toc320822274)

[3.4.Роль органов исполнительной власти в государственном управлении 26](#_Toc320822275)

[3.5.Судебная власть в системе государственного управления 28](#_Toc320822276)

[Заключение 30](#_Toc320822277)

[Список литературы 34](#_Toc320822278)

# Введение

Важнейшим социальным институтом, гарантирующим реализацию обязательств, которые берут на себя взаимодействующие индивиды и организации, является государство. Государство способно обеспечить правовой порядок, без которого невозможно согласование противоречивых интересов групп и индивидов. Основной функцией государства во все времена было обеспечение баланса интересов различных социальных групп, поэтому цели государственных органов и способы их достижения в конечном счете определяются интересами индивидов и формируются в ходе их взаимодействия. Государственное управление выступает как механизм, с помощью которого государство на практике проводит политику по сглаживанию разного рода противоречий (индивидуальных, групповых, национальных, территориальных, классовых и т.п.) и удовлетворению интересов общества и его различных групп. Этот механизм включает различные этапы административной подготовки и реализации необходимых управленческих решений и социальных программ, посредством которых происходит координация и осуществление политики государства.

Изучение государственного управления обычно включает три предметные области.

Так, философия формирует мировоззренческую основу научного познания общества, дает понимание общих законов и тенденций общественного развития, формулирует этические требования к государственному управлению. Положения и выводы философской науки создают методологическую основу научного управления обществом, способствуют более глубокому пониманию взаимосвязи между состоянием общества и системой государственного управления.

 Государственное управление тесным образом взаимодействует с правом, так как деятельность органов государственной власти и управления в современных условиях приобретает правовую форму. Особое значение для теории государственного управления имеет конституционное право, определяющее основные принципы государственного устройства, порядок функционирования институтов государства, правовое положение граждан и их взаимоотношения с государством, и административное право, нормы которого регулируют общественные отношения, возникающие в процессе исполнительной деятельности органов государственного управления. Теория государства и права предоставляет государственному управлению важные теоретические знания, которые позволяют определить существенные характеристики государства.

Теория государственного управления опирается на результаты теоретических разработок экономической науки. Определяя цели экономической и социальной политики и основные принципы ее реализации, органы государственного управления опираются на выводы экономической теории о месте и роли государства в макроэкономическом регулировании. Экономическая теория исследует природу и факторы экономического роста, объясняет причины инфляции и безработицы, предлагает подходы к решению данных проблем.

Важное значение для теории государственного управления имеют исследования в области научного менеджмента. Теория менеджмента, отражающая наиболее эффективную практику управления в бизнесе, раскрывает основные принципы, формы и методы управления организацией, выявляя наиболее успешные образцы управленческой деятельности. Результаты исследований, осуществляемых в рамках теории менеджмента, могут быть использованы при организации деятельности органов государственного управления, определения их внутреннего устройства и функционирования, организации эффективной работы государственных служащих.

Вместе с тем важнейшие государственные решения, связанные с разработкой и реализацией экономической и социальной политики, принимаются в конкретных общественно-политических условиях. Государство как особый политически институт при осуществлении государственной экономической политики опирается на государственную власть как особый тип власти. При этом оно взаимодействует с другими политическими институтами (политическими партиями, общественными движениями) и институтами гражданского общества. Следовательно, в государственном управлении четко прослеживаются политические аспекты, а политология как наука предлагает теории государственного управления значительный объем теоретических знаний, задающих основные параметры государственного управления.

Важной составляющей теории государственного управления является социология, которая изучает общество в целом, взаимодействие людей в процессе общественного развития и явления, возникающие в процессе этого взаимодействия. В государственном управлении должны быть востребованы такие базовые категории социологической науки, как стратификация общества, его дифференциация, социальная мобильность, система ценностей. Для государственного управления актуальным становится исследование действий групп специальных интересов, их положительных и отрицательных моментов. Особого внимания заслуживает анализ специфики объективных и субъективных интересов особого социального слоя - государственных служащих.

Важнейшим объектом государственного управления является социальная структура общества. Без исследования социальной структуры общества нельзя разрабатывать стратегию государственного управления. Групповые интересы, групповые «моральные идеи», часто являющиеся противоречивыми и даже конфликтными, активно влияют на процесс принятия государственных решений, на состояние общества и государства. Задача государственного управления - гармонизировать эти интересы, активно влияя на формирование социальной структуры общества, адекватной потребностям динамичного стабильного социально-экономического развития страны.

Государство играет значительную роль в изменении социальной структуре общества, регулируя степень дифференциации доходов и накапливаемой части собственности с помощью налоговых механизмов. Оно выступает в качестве арбитра в трудовых спорах между работниками и работодателями вплоть до заключения общенациональных трудовых соглашений. Государство стимулирует преобразования в структуре занятости - через регулирование условий найма и увольнения, расширение государственных систем образования и профессиональной подготовки, масштабы и условия выплат пособий по безработице и нетрудоспособности.

Социология собственными методами дает оценку занятости, безработицы, доходов населения, потребительского спроса. В целом мы можем составить объективную картину социально-экономического развития, уровня социальной напряженности, лишь сопоставляя данные социально-экономической статистики с данными социологических исследований в рамках обозначенной проблематики. В частности, методы социологического анализа позволяют оценить «теневые» доходы, сравнить численность безработных, зарегистрированных в службах занятости и реальные потребности в рабочих местах. Результаты социологических опросов используются в государственном управлении при принятии основополагающих решений в таких важных для повседневной жизни людей областях, как реформирование жилищно-коммунального хозяйства, системы образования и здравоохранения и т.д. Социально-экономическая трансформация, переход к новой модели общественного развития, связанные с коренными изменениями в социальной структуре российского общества и модификацией системы ценностей россиян, усилением социальной дифференциации, актуализируют социологическую компоненту в государственном управлении.

Государственное управление имеет длительную историю, поэтому историческое знание играет важную теоретическую и практическую роль в становлении и развитии эффективной системы государственного управления. Исторический анализ позволяет определить специфику государственного управления на различных этапах общественного развития, в разных национальных культурах и типах человеческой цивилизации, выработать управленческие решения, адекватные соответствующим конкретным историческим условиям.

Управление вообще и государственное управление в частности осуществляется людьми, которые стремятся реализовать в процессе практической деятельности определенные идеалы и ценности. Решения в сфере управления субъективны, они принимаются с учетом таких мотивов, как социальные установки, интересы, убеждения, которые играют решающую роль в управленческой деятельности, определяют ее основные направления, формы, методы и эффективность. Очевидно, что изучение государственного управления как сложного механизма взаимодействия людей предполагает анализ психологических аспектов управления и использования в структуре теории государственного управления знаний, полученных в области психологической науки.

Государственное управление как культурно-психологическое явление может быть оценено с нравственных позиций, ибо в нем как особом виде человеческой деятельности наиболее отчетливо проявляются нравственные качества людей. Государственное управление всегда оценивается обществом с позиций морали, так как любое значимое государственное решение имеет для людей нравственные последствия. Этика управления становится важной составляющей теории и практики государственного управления, что находит подтверждение в принятых в большинстве развитых стран кодексах поведения государственного служащего.

Интенсификация глобальных процессов, усиление открытости национальных экономик, расширение гуманитарных контактов между странами и народами при одновременном ужесточении конкуренции в масштабах всего мирового хозяйства привели к серьезным изменениям национальных систем государственного управления. Внешние условия влияют на политику отдельных государств. Поэтому теория государственного управления все более активно исследует роль государства с учетом фактора глобализации с использованием результатов геополитических исследований.

Геополитика как область научного знания анализирует влияние геополитического положения государства на его внешнюю и внутреннюю политику, а также механизмы принятия решений в сфере государственного управления. В структуру теории управления должны быть включены результаты этих теоретических разработок, которые формируют основные принципы социально-экономической политики государства с учетом качественных особенностей современной глобализации.

# 1.Основные характеристики государственного управления

Управление - сложное явление, имеющее место в различных как материальных, так и социальных системах. Оно проявляется в целенаправленном сознательном взаимодействии субъекта и объекта управления, следствием которого становится достижение определенного результата. При этом само управление следует рассматривать как систему, характер которой определяется особенностями как субъекта, так и объекта управления. В социальных системах в качестве субъекта управления выступает индивид либо группа индивидов. Объектом управления являются индивиды и социальные общности, непосредственно реализующие управленческие решения. Взаимосвязи субъекта и объекта управления обеспечивают единство управления как иерархической системы, основанной на отношениях господства и подчинения, а также управляемость самой этой системы.

Управленческие системы различаются масштабом, функциональным предназначением, характером и особенностями сферы жизнедеятельности человека. Это предопределяет выделение различных видов управления. Однако при всем многообразии разновидностей управления их объединяет сущностный признак - управляющее воздействие, побуждающее субъект и объект управления к целенаправленной преобразовательной деятельности и оказывающее решающее влияние на сознание и деятельность людей.

Характерными чертами управляющего воздействия являются:

1) целеполагание. Это исходный признак любой управленческой деятельности. Выбор цели и механизмов ее достижения во многом определяет результативность управления;

2) организация достижения цели. Движение к достижению цели предполагает объединение людей в определенную структуру, в рамках которой осуществляется их взаимодействие.

3) оперативное, практическое регулирование деятельности участников управляемого процесса на основе норм и правил, формирующих соответствующие стандарты поведения. При этом социальные нормы, закрепленные юридически, становятся неотъемлемой частью системы управления, определяющей меру личной ответственности субъекта управления за качество и последствия принятых управленческих решений.

В теории менеджмента управление определяется как процесс планирования, организации, мотивации и контроля, необходимый для того, чтобы сформулировать и достичь целей организации. В данном случае мы видим подход к управлению как процессу, в котором деятельность, направленная на достижение целей организации, рассматривается не как единовременное действие, а как совокупность непрерывных, взаимосвязанных действий - функций управления.

Управляющее воздействие «встроено» в любую управленческую деятельность. В свою очередь управление опирается на власть, понимаемую в широком смысле как способность навязывать свою волю другим.

Власть, в основе которой лежат волевые отношения, пронизывает различные стороны жизни и деятельности людей. На основе власти и подчинения формируется взаимодействие между субъектом и объектом управления, упорядочиваются общественные процессы. Властные полномочия опираются на различные ресурсы, главными из которых являются право, принуждение, интерес, страх и т.д. Именно власть является сущностным признаком управления как социального явления.

Государственное управление является особым видом социального управления. Оно обладает рядом специфических свойств и признаков, выделяющих его среди других видов управленческой деятельности. Прежде всего государственное управление распространено на все общество и все сферы общественной жизни - экономическую, политическую, социальную, духовную, и связано с выработкой механизмов регулирования отношений между отдельными индивидами, малыми и большими социальными группами и удовлетворением их многообразных материальных и духовных потребностей. Государство вырабатывает общие нормы, регулирующие поведение людей во всех сферах общественной жизни и обеспечивает их выполнение, однако при этом многие социальные процессы (например, рождение и воспитание детей) находятся под ограниченным воздействием государства, а некоторые – вне государственного воздействия.

 Государство способно оказывать управляющее воздействие на общество, так как обладает монопольным правом на законное использование механизмов принуждения, опирающихся на государственную власть, в основе которой лежат принципы суверенитета и легитимности. Принцип суверенитета предполагает верховенство государственной власти, выражающееся в ее исключительном праве устанавливать в обществе единый правопорядок, определять права и обязанности граждан и органов государственного управления, и ее независимость во внутренней и внешней политике. Суверенитет способна обеспечить только сильная власть государства, действующая в жестких рамках закона.

Принцип легитимности показывает, насколько решения, принимаемые органами государственной власти и управления, соответствуют интересам граждан. Раскрывая содержание легитимности, М. Вебер включал в нее два момента: признание власти правителей а обязанность населения подчиняться этой власти. Он выделял три идеальных типа легитимности:

1) традиционную, основанную на привычке подданных подчиняться власти;

2) харизматическую, базирующуюся на вере населения в исключительные качества политического лидера;

3) легальную, в основе которой лежат законодательно регламентированные принципы организации государственной власти и подчинение населения этим принципам.

Опора на государственную власть, основанную на принципах суверенитета и легитимности, предполагает использование механизмов государственного принуждения. Однако это не означает бесконтрольности органов государственного управления. Более того специфической особенностью государственного управления является его зависимость от состояния самого общества, сложившихся в нем материальных и культурных отношений. Состояние и структура общества, сложившиеся в нем нормы и правила поведения, уровень правовой и политической сознательности влияют как на структуру системы государственного управления, так и на характер используемых форм и методов государственного управления.

# 2. Формы управления государством

Государство представляет собой особую форму организации политической власти, которая имеет определенное устройство. Организация, устройство и реализация государственной власти отражают понятие «форма государства».

Форма государства как совокупность внешних признаков государства включает три элемента: форму правления, форму государственного устройства, политический режим.

Форма правления - это система организации государственной власти, определяющая структуру и правовое положение высших органов государственной власти. В зависимости от роли и характера высшего органа государственной власти различают две основные формы правления - монархию и республику.

В условиях монархии источником и носителем государственной власти, как правило передающейся по наследству, является монарх.

Монархии бывают абсолютными и конституционными (ограниченными). Абсолютная монархия представляет собой такую форму правления, при которой государственная власть единолично осуществляется монархом. Он сосредоточивает в своих руках всю полноту законодательной, исполнительной и судебной власти и устанавливает полный контроль над всей территорией страны. Сохраняющиеся сословно-представительные органы оказывают слабое влияние на жизнь государства и превращаются в сугубо формальные.

В условиях конституционной монархии власть монарха ограничена деятельностью законодательного органа. Конституционная монархия бывает парламентской и дуалистической.

В дуалистических монархиях власть носит двойственный характер. Она фактически и юридически разделена между правительством, формируемым монархом и ответственным перед ним, и парламентом, который не имеет реальных рычагов воздействия на исполнительную власть.

Парламентская монархия - широко распространенная в настоящее время форма правления. Правительство формируется партией либо коалицией партий, располагающих большинством в парламенте. Главой исполнительной власти является лидер парламентского большинства. Правительство несет ответственность перед законодателями, а не перед монархом, власть которого ограничена во всех сферах государственной жизни и деятельности, прежде всего законодательной и исполнительной. В настоящее время парламентскими монархиями являются Великобритания, Япония, Швеция, Дания, Нидерланды и ряд других индустриально развитых стран.

В республиках источником власти является народ, который избирает высшие органы государства на определенный срок. По тому, как формируются государственные органы и каковы принципы взаимоотношений между ними, различают президентские, парламентские и смешанные (президентско-парламентские) республики.

Для президентской республики (США, Аргентина, Мексика и др.) характерно жесткое разделение законодательной и исполнительной власти. Президент, будучи главой государства, одновременно возглавляет исполнительную власть, избирается на всеобщих выборах. Правительство назначается президентом и несет перед ним ответственность. Президент не располагает правом роспуска парламента. Он обладает отлагательным вето на законопроекты парламента, которое парламент может преодолеть квалифицированным большинством (2/3) при повторном голосовании.

В парламентских республиках (Италия, Германия, Израиль и др.) взаимоотношения законодательной и исполнительной ветвей власти строятся на принципе сотрудничества.

Президент в парламентской республике является главой государства, но исполнительная власть сосредоточена у правительства во главе с премьер-министром. Правительство формируется партией или коалицией партий, располагающих большинством депутатских мест в парламенте, и ответственно перед ним.

Президентско-парламентская республика, которая существует во Франции, Австрии, Ирландии, Польше, Португалии, Болгарии и некоторых других странах, отличается двойной ответственностью правительства перед президентом и перед парламентом. Эта форма правления соединяет в себе сильную президентскую власть с эффективным контролем за правительством со стороны парламента. С одной стороны, президент наделен широким кругом полномочий: он является главой государства, верховным главнокомандующим, обладает отлагательным вето на решения парламента, назначает премьер-министра, вправе распустить парламент и назначить новые выборы, единолично ввести чрезвычайное положение и т.д. С другой стороны, парламент имеет возможность контролировать деятельность правительства через утверждение бюджета страны и вынесение ему вотума недоверия. Кроме того, президент может быть Отрешен от власти в результате специальной процедуры.

Форма государственного устройства - это способ территориально-политической организации государства. Существуют три основные формы государственно-территориального устройства:

• унитарное государство;

• федеративное государство;

• конфедерация.

Наиболее простой и распространенной формой государственного устройства является унитарное государство. Оно выступает как единое централизованное государственное образование. В унитарном государстве существуют общие для всей страны высшие органы законодательной, исполнительной и судебной власти, полномочия ,которых распространяются на всю ее территорию. Для него также свойственно наличие единой бюджетно-налоговой системы, единого гражданства и единого законодательства. Все административно-территориальные единицы (области, округа, департаменты, провинции) имеют одинаковый юридический статус и не обладают какой-либо политической самостоятельностью (то есть не имеют своих законодательных, внешнеполитических органов), но самостоятельны в хозяйственной и социально-культурной сферах.

Федеративное государство представляет собой добровольное объединение нескольких ранее самостоятельных государственных образований (штатов, земель, республик и т.д.) в единое союзное государство. Каждое из таких образований имеет собственное административно-территориальное деление. Границы между субъектами федерации могут быть изменены только на основе их взаимного согласия. В настоящее время федерациями являются свыше 20 государств, в их числе. Австралия, Австрия, Бразилия, Германия, Индия. Канада, Россия, США и др.

В федерации существуют два уровня государственной власти -федеральный и субъектов федерации. Полномочия этих органов разграничены федеральной конституцией. Для федеративного государства характерно наличие двойной правовой системы, двухпалатного парламента, одна из палат представляет интересы субъектов федерации, а вторая - общенациональные интересы. Внешнеполитические функции осуществляют общефедеральные органы власти и управления. Субъекты федерации лишены возможности расторгнуть федеративный договор и выйти из федерации. Федерации строятся по территориальному, национальному или смешанному признакам, которые и определяют характер, содержание и структуру государственного устройства.

Статья 1 Конституции РФ провозглашает, что Россия есть демократическое федеративное государство с республиканской формой правления. Вместе с тем статья 7 характеризует Российскую Федерацию как социальное, а статья 14 - как светское государство.

Если рассматривать современную Россию, то федеративное государственно-территориальное устройство, несомненно, отвечает современным нуждам и перспективам развития; обеспечивает баланс общенациональных интересов и интересов субъектов федерации; является гарантией стабильного демократического развития; выступает оптимальным способом управления страной с наибольшей в мире территорией и сильнейшей дифференциаций регионов по географическим условиям, типам расселения, уровню социально-экономического развитии

Конституция РФ устанавливает, что во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти и между собой все субъекты равноправны. В то же время нормы самой Конституции РФ закрепляют определённое неравенство. Так, статус республик определяется Конституцией РФ и конституцией республик, а статус других субъектов федерации (краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов) определяется Конституцией РФ и Уставом данного субъекта федерации. Двухсторонние договоры, заключаемые с некоторыми субъектами федерации с 1994 г. создавали новое неравенство за счет предоставления административно-территориальным субъектам, с которыми заключены договоры, дополнительных прав и привилегий. Все это позволяет отнести Российскую Федерацию к асимметричным федерациям.

Конфедеративное государство, или конфедерация, представляет собой редко встречающуюся форму организации политической общности. По сути, конфедерация не является государством. На Практике конфедерация это обычно союз нескольких независимых государств, объединившихся для проведения совместной политики в определенных целях (например, для совместной обороны, решения экономических, энергетических, транспортных проблем и т. д.). Для осуществления согласованной политики государства конфедерации создают общие органы управления. Решения этих органов не имеют прямого действия, а вступают в силу лишь после утверждения их центральными органами власти каждого из государств. В конфедерации отсутствует единый высший законодательный орган, единое гражданство, а страны-участницы конфедерации в полном объеме осуществляют международную деятельность, они могут также по своей воле покидать конфедерацию и расторгать конфедеративный договор.

Конфедерации обычно недолговечны, они либо распадаются на части, либо превращаются в федерации. Долгое время конфедерацией был Швейцарский союз (1291-1798 и 1815-1848), представлявший объединение 22 суверенных кантонов, созданное с целью организации внешней и внутренней безопасности. Постепенно конфедерация трансформировалась в федерацию: в ведение центральных органов были переданы военный бюджет, армия, назначение дипломатических представителей. На данный момент элементы конфедеративного устройства можно найти в рамках Европейского союза.

# 3.Структура органов власти Российской Федерации

## 3.1.Структура разделения властей в государственном управлении

В теории государственного управления понятие структуры означает совокупность устойчивых связей в системе управления, обеспечивающих ее целостность и тождественность самой себе. Государственное управление структурируется по горизонтали и по вертикали. Система разделения властей - на законодательную, исполнительную и судебную - представляет собой горизонтальное разделение государственного управления. По вертикали государственная власть делится обычно также на три уровня - центральный, региональный и местный.

Чрезмерное сосредоточие власти в одних руках всегда было самой большой опасностью, порождавшей бесправие, насилие, произвол, диктатуру. В современных демократических государствах три ветви власти представлены следующим образом:

1) законодательная власть - парламент, конгресс, федеральное собрание;

2) исполнительная власть - правительство во главе с президентом или премьер-министром, министерства и ведомства;

3) судебная власть - осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства.

Разделение властей сегодня является общепризнанной нормой функционирования демократического государства. Отсутствие моно­полии на власть любого политического института - непременное условие развития демократии.

Впервые концепция разделения властей применительно к представительным формам правления была предложена английским фило­софом Дж. Локком (1632-1704). В работе «Два трактата о научном правлении» он выделил три вида власти - законодательную, испол­нительную и федеративную, под которой понимал право объявления войны, заключения мира и трактатов. Дж. Локк считал, что законо­дательная и исполнительная власти должны быть переданы в различ­ные руки «в виду свойственной людям слабости, было бы слишком большим искушением, если бы одним и тем же лицам принадлежало право издавать законы и приводить их в исполнение; они могли бы тогда освободить себя от обязанностей повиноваться им и приспосо­били бы закон к своим личным выгодам; их интересы, в конце концов, вошли бы в коллизию с интересами общества... Но так как изданные в короткое время законы имеют постоянное и продолжительное дей­ствие и требуют непрерывного исполнения, то необходимо, чтобы существовала власть, постоянно функционирующая и наблюдающая за приведением в действие изданных и остающихся в силе законов. Таким образом, законодательная и исполнительная власть часто от­деляются одна от другой». Различая в свою очередь исполнительную и федеративную власть, тем не менее, он признает, что они должны быть едиными (сливаться воедино). Что касается судебной власти, то Локк рассматривал ее как ветвь законодательной власти.

Вслед за Дж. Локком теорию разделения властей развил Ш.-Л Мон­тескье (1689-1755). Различая в каждом государстве три рода власти, -законодательную, исполнительную, судебную, он указывал, что для предотвращения злоупотреблений властью необходим такой порядок вещей, при котором различные ветви власти могли бы сдерживать друг друга.

Идеи Дж. Локка и Ш. Монтескье оказали заметное влияние не только на последующие теоретические представления о правовой государственности, но и на конституционное законодательство и государственную практику. Это влияние отчетливо проявилось сначала в Конституции США, в Декларации прав человека и гражданина во Франции, а затем и в конституциях значительного ряда государств, в том числе и Российской Федерации.

Взаимодействие разных ветвей власти - одна из важных предпосылок их собственного существования и развития, а также обеспечения единства государственной власти, основанного на принципе разделения властей. Если каждая из ветвей государственной власти пытается достичь поставленных целей только на базе собственной автономии, самостоятельности, исключительности, абсолютной независимости от других ветвей власти, то она попадает в поле отчуждения от единства, целостности государственной власти. Нарушается не столько индивидуальный порядок функционирования конкретной ветви власти, сколько единство, суверенитет, целостность всей системы государственной власти и управления.

Тезиса о взаимодействии властей в наши дни разносторонней интеграции оказалось недостаточно, поэтому в последние годы он был дополнен требованием субсидиарности ветвей власти. Пока что эта формулировка не вошла в конституции, хотя и обсуждается в работах по так называемому европейскому конституционному праву (праву Европейского Союза). Таким образом, если у одной ветви власти недостает полномочий (или способностей) для осуществления своих функций, другая ветвь власти помогает ей своими средствами , если это разрешает конституция и нет возражений со стороны первой ветви власти.

3.2.Роль президента в системе государственного управления

Государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации.

Президент Российской Федерации избирается на шесть лет на основе всеобщего равного и прямого избирательного права. Пре­зидентом может быть избран гражданин Российской Федерации не моложе 35 лет, постоянно проживающий в РФ не менее 10 лет. Одно и то же лицо не может занимать должность Президента РФ более двух сроков подряд.

Как глава государства, президент обеспечивает единство си­стемы государственной власти, согласованное функционирование и взаимодействие ее различных ветвей. Он осуществляет общее руководство деятельностью Правительства РФ. Более того, согласно российскому законодательству, ему непосредственно подчинены ряд важнейших федеральных министерств и служб - Министерство обороны, МВД, МИД, Министерство юстиции, Федеральная служба безопасности. Правительство лишь координирует их деятельность с другими министерствами и ведомствами. Таким образом, власть президента соединяет полномочия главы государства и отдельные важнейшие полномочия исполнительной власти, тесно связанные с прерогативами главы государства (защита суверенитета государства, его целостности и независимости, гарантии прав и свобод человека и гражданина и др.).

Он принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, выполняя эти функции, президент действует, в частности, в качестве Верховного главнокомандующего, в случае угрозы безопасности государства он вводит военное и чрезвычайное положение. Президент решает важнейшие кадровые вопросы, например, назначает с согласия Государственной Думы Председателя Правительства РФ; представляет Государственной Думе кандидатуры для назначения на должность Председателя Центрального банка РФ и Председателя Счетной палаты. Он представляет Совету Федерации кандидатуры для назначения на должности судей Конституционного, Верховного и Высшего арбитражного суда РФ, назначает и освобождает высшее командование Вооруженных Сил РФ и т.д. Президент определяет основные направления внутренней и внешней политики государства. В этих целях он обращается с ежегодными посланиями к Федеральному Собранию, он обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти. Для выполнения функций президента при нем существует ряд структур: Администрация Президента РФ, Совет безопасности, Управление делами, различные совещательные органы.

Так, Администрация президента обеспечивает деятельность главы государства, создает условия для реализации Президентом РФ его конституционных полномочий. Это выражается, в частности, в подготовке законопроектов для внесения их Президентом РФ в Госдуму в порядке законодательной инициативы, проектов указов, распоряжений, поручений, обращений президента, в том числе проектов ежегодных посланий президента Федеральному Собранию. В сферу полномочий Администрации входит контроль за исполнением федеральных законов, указов, распоряжений и поручений президента. В Администрации анализируются информация о социально-экономических, политических и правовых процессах в стране и мире, обращения граждан, предложения общественных объединений и органов местного самоуправления. На основе этих материалов готовятся доклады Президенту РФ, который осуществляет общее руководство своей Администрацией. Непосредственно управляет работой Администрации ее глава - Руководитель Администрации Президента.

Как глава государства, Президент РФ выполняет особые функции, которые не могут осуществлять другие органы государства, что за­креплено в Конституции РФ. Прежде всего Президент РФ - офици­альный и постоянный представитель государства внутри Федерации и вне ее он имеет полномочных представителей в семи федеральных округах, объединяющих группы субъектов РФ, в важнейших органах государства (палатах Федерального Собрания, Конституционном Суде и др., которые обеспечивают осуществление полномочий президен­та). Он назначает дипломатических представителей, действующих от имени РФ, в другие страны и международные организации.

Президент РФ является гарантом Конституции РФ. Действуя в этом качестве, президент следит за соблюдением Конституции, в том числе и при подписании законов, принятых парламентом. Как гарант прав и свобод человека и гражданина, президент является, в частно­сти, последней инстанцией, куда может обратиться осужденный для помилования

Совет безопасности Российской Федерации является конституционным органом, осуществляющим подготовку решений Президент I Российской Федерации по вопросам стратегии развития Российском Федерации, обеспечения безопасности жизненно важных интересом личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз проведения единой государственной политики в области обеспечения национальной безопасности.

Важнейший совещательный орган при Президенте РФ - Государственный Совет, созданный Указом Президента в 2000 г., содействующий реализации полномочий главы государства по вопросам обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти. Председатель Совета -Президент РФ, члены - высшие должностные лица субъектов РФ (руководители исполнительных органов государственной власти субъектов РФ), занимающие места в нем по должности. Для решения оперативных вопросов в составе Государственного Совета формируется Президиум из семи членов, назначаемых Президентом РФ.

## 3.3.Законодательная власть в системе управления государством

Российский парламент - Федеральное Собрание - выполняет в системе государственного управления особые функции, причем при реализации их он может действовать только в совокупности обеих палат (например, принятие государственного бюджета) или в качестве одной палаты (например, только часть членов Центральной избирательной комиссии назначает Совет Федерации). Парламент РФ осуществляет важные функции в системе государственного управления. Прежде всего это орган народного представительства, выражающий суверенитет народа как носителя верховной власти. Депутаты Государственной Думы и члены Совета Федерации представляют различные социальные, национальные, профессиональные и другие слои населения и тем самым объединяют народ на базе выработки общих решений от его имени путем компромиссов и консенсуса.

Парламент выполняет законодательную функцию. Только он обладает правом принимать законы: федеральные конституционные законы, федеральные законы и законы о поправках к Конституции РФ (за исключением поправок к главам 1, 2 и 9, которые Федеральное Собрание изменять не вправе).[[1]](#footnote-1) Федеральное Собрание путем принятия законов и другими способами осуществляет решающее участие в верховном руководстве делами государства. Палаты Федерального Собрания формируют или участвуют в процедуре назначения либо отрешения от должности высших должностных лиц государства (Председателя Правительства, Председателей Центрального банка и Счетной палаты, Генерального прокурора, судей Конституционного, Верховного, Высшего арбитражного судов и др.). Федеральное Собрание обладает конституционным правом отрешить президента страны от должности в результате специальной процедуры, распустить законодательный орган государственной власти субъекта РФ в случае нарушения им Конституции РФ и федеральных законов. Государственная Дума может выразить недоверие Правительству РФ, хотя окончательное решение об его отставке принимает президент.

Наконец, парламент осуществляет в различных формах парламентский контроль в отношении органов исполнительной власти (сообщения министров на заседаниях палат, вопросы и запросы парламентариев и т.д.), в различных сферах общественной жизни, контроль за исполнением государственного бюджета (в частности, через формируемую парламентом Счетную палату и т.д.).

Аналогичные функции осуществляют в пределах своей территории законодательные органы субъектов РФ. Кроме того, они участвуют в решении общефедеральных вопросов (право законодательной инициативы в отношении федеральных законов, утверждение поправок к Конституции РФ, участие в подготовке международных договоров, если они затрагивают интересы данного субъекта РФ и т.д.).

С 2007 г. выборы депутатов Государственной Думы осуществляются в пропорциональной системе. Барьер для прохождений партии в нижнюю палату парламента установлен в 7%. Кроме того, законодательно убраны нижний порог явки и возможность голосовать против всех, отменена мажоритарная система и голосование по одномандатным округам, членам одной партии запрещено проходить по спискам другой, а партиям запрещено объединяться в выборные блоки. Срок полномочий Государственной Думы увеличен с четырех до пяти лет. Депутаты не могут быть досрочно отозваны избирателями.

В Конституции Российской Федерации определена процедура досрочного прекращения полномочий Государственной Думы. Она может быть распущена Президентом РФ в случае, если трижды отвергает предложенную главой государства кандидатуру на должность Председателя Правительства, либо в течение трех месяцев дважды выразит недоверие Правительству Российской Федерации. При этом Президент обязан назначить новые выборы.

В Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: по одному от законодательного (представительного) и исполнительного органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

Членом Совета Федерации может быть избран (назначен) гражданин Российской Федерации не моложе 30 лет, обладающий в соответствии с Конституцией Российской Федерации правом избирать и быть избранным в органы государственной власти.

Член Совета Федерации - представитель от законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации избирается законодательным органом государственной власти субъекта Российской Федерации на срок полномочий этого органа, а при формировании законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации путем ротации - на срок полномочий однократно избранных депутатов этого органа.

 Представитель в Совете Федерации от исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации назначается высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) на срок его полномочий, Члены Совета Федерации в любое время могут быть отозваны избравшим (назначившим) его органом.

В 2009 г. принят Федеральный закон «О внесении изменений в

отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с изменением порядка формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации». Данным законом предусматривается, что кандидатом для избрания (назначения) в Совет Федерации может быть гражданин России, являющийся депутатом законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Федерации или депутатом представительного органа муниципального образования, расположенного на территории субъекта Федерации, органом государственной власти, которого осуществляется его избрание (назначение) членом СФ. Исключаются нормы необходимости рассмотрения законодательным органом власти субъекта Федерации вопроса о назначении представителя в Совет Федерации от исполнительного органа государственной власти Субъекта и так называемый «ценз оседлости» в 10 лет. Закон вступит в силу 1 января 2011 г.

## 3.4.Роль органов исполнительной власти в государственном управлении

К органам исполнительной власти относятся Правительство Российской Федерации, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации - президенты и главы администраций субъектов Российской Федерации, их правительства, министерства, службы, агентства. Они составляют единую систему органов исполнительной власти, возглавляемую Правительством Российской Федерации и делятся на федеральные и региональные (субъектов Федерации). Органы исполнительной власти выполняют особый вид государственной деятельности, которая носит исполнительный и распорядительный характер. Они образуются (назначаются) соответствующими руководителями исполнительной власти - президентами или главами администраций.

Поиски оптимальной для современных условий структуры и функций системы исполнительной власти ведутся давно. Однако неоднократные попытки сокращения численности аппарата управления, слияния и разделения ведомств не сделали Правительство РФ и его органы ни более компактными, ни более эффективными. До сих пор не удалось устранить субъективизм в определении функций и властных полномочий федеральных и региональных органов. За последние десять лет более 200 раз создавались, ликвидировались, перестраивались те или иные органы федерального уровня, перераспределялись их функции.

В 1998-1999 гг. трижды менялась структура федеральных органов исполнительной власти. Министерство общего и специального образования было переименовано в Министерство образования, Государственный земельный комитет - в Государственный комитет по земельной политике. Федеральный орган по строительству с 1992 г. менял название шесть раз. То же происходит до сих пор с органами по регулированию промышленного, научного и технологического развития.

До марта 2003 г. функции федеральных органов исполнительной власти осуществлялись в «нерасчлененном виде». Каждое министерство, государственный комитет, служба сочетали политические, регулятивные, правотворческие, контрольные

«Перемешанность» функций, а следовательно, прав и обязанностей

федеральных органов исполнительной власти порождала сложный механизм согласований в ходе принятия Правительством РФ решений, а при их выполнении - сложный механизм координации отношений между различными органами - соисполнителями.

Один из важнейших выводов, сделанный Правительственной комиссией по проведению административной реформы, состоял в том, что необходимо не только типизировать государственные функции, но и разделить их между разными формами федеральных органов исполнительной власти.

Такой подход был впервые предусмотрен в Концепции реформирования государственной службы Российской Федерации, утвержденной распоряжением Президента РФ от 15.08.2001 № Пр-1496. В разделе XII Концепции предусматривались меры по оптимизации и стабилизации структуры органов исполнительной власти на основе:

• классификации по характеру функций - политические, ресурсно-распорядительные, контрольные, учетные, аналитические и т.д.;

• деления государственных функций на основные и обеспечивающие (инфраструктурные) и на этой основе - на исключительно государственные и полностью или частично делегируемые функции, не связанные с государственным управлением.

Федеральные органы исполнительной власти представляют собой сложную иерархическую, разветвленную, многоотраслевую функциональную систему, объединяющую в себе как коллегиальные, как и единоличные органы. Согласно ч. 1 ст. ПО Конституции РФ и ст. 1 Закона о Правительстве РФ ведущую роль в системе федеральных Органов исполнительной власти выполняет Правительство РФ, являясь коллегиальным органом. Разнообразие федеральных органов исполнительной власти объяснимо дифференциацией и специализацией их функций, выражаемых в управлении, координировании, регулировании и осуществлении контроля в порученных им сферах.

## 3.5.Судебная власть в системе государственного управления

В судебную систему России входят Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, Высший арбитражный суд РФ, другие федеральные суды, а также суды субъектов Российской Федерации. Основной видовой особенностью органов правосудия является осуществление судебной власти посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. Правовой основой совершенствования и развития судебной системы явилась Концепция судебной реформы, одобренная российским парламентом в октябре 1991 г., провозгласившая в качестве приоритетного направления доступность правосудия, эффективную защиту прав и свобод человека и гражданина на базе демократических принципов организации и деятельности судов в Российской Федерации.

Основные направления судебной реформы получили дальнейшее развитие в Конституции Российской Федерации, которая гарантировала каждому гражданину судебную защиту его прав и свобод и закрепила основные принципы осуществления правосудия: равенство всех перед законом, независимость судей, состязательность и равноправие сторон, приоритет международных принципов и норм международного права, установила положение о финансировании судов в объеме, необходимом для полного и независимого осуществления правосудия.

В Конституции Российской Федерации также было закреплено построение судебной системы Российской Федерации на основе трех самостоятельных ветвей судебной власти: Конституционного Суда Российской Федерации, судов общей юрисдикции и арбитражных судов.

Исходя из конституционных принципов построения судебной системы в Российской Федерации и основных направлений Концепции судебной реформы в целях обеспечения доступности правосудия, реализации права на судебную защиту, создания действенных механизмов для защиты прав и законных интересов граждан и организаций, в сравнительно короткий период времени был создан Конституционный Суд Российской Федерации, возрождены суды присяжных и мировая юстиция, образована четырехзвенная система арбитражных судов, включающая в себя самостоятельные апелляционные и кассационные арбитражные суды, сформированные по принципу судебных округой. В 16 субъектах Российской Федерации функционируют конституционные и уставные суды. На федеральном и региональном уровнях сформированы и активно действуют органы судейского сообщества. Для обеспечения деятельности судов общей юрисдикции и органов судейского сообщества создан федеральный орган - Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации.

 Существенно изменилось положение российского судьи, которому Конституцией Российской Федерации гарантированы независимое осуществление правосудия, неприкосновенность и несменяемость; на законодательном уровне установлены гарантии материального и социально-бытового обеспечения, соответствующие высокому статусу судьи.

Важным шагом на пути укрепления самостоятельности и независимости судебной власти явились утвержденные Правительством

Российской Федерации федеральные целевые программы «Развитие

судебной системы России» на 2002 - 2006 гг. и на 2007 - 2011 гг., благодаря которым существенно улучшилось материально-техническое обеспечение федеральных судов.

# Заключение

В России существует единая система государственной власти, то есть федеральная власть распространяется на всю ее территорию. Кроме того, на территорию каждого субъекта Российской Федерации распространяется государственная власть этого субъекта, носящая региональный характер.

Формирование функций государства, их распределение по уровням управления происходит в процессе его становления, укрепления и развития. Последовательность возникновения функций зависит от целей и очередных задач? встающих перед обществом в ходе исторического развития. Система органов государственной власти формируется с целью организованного и скоординированного выполнения функций -внутренних и внешних. К внутренним функциям, согласно общепринятым классификациям, относятся: политическая, экономическая, социальная, экологическая и т.д. Внешние функции охватывают: интеграцию в мировую экономику, оборону страны, сотрудничество с другими государствами в решении тех или иных глобальных проблем (экологической, сырьевой, энергетической, демографической и др.)

Функции государственного управления разграничиваются по уровням федеративного устройства таб..

|  |  |
| --- | --- |
| Уровни управления | Характеристика функций |
| Исключительно федеральное Государственное управление | Обеспечение экономической безопасности. Обеспечение целостности финансовой системы. Охрана природных ресурсов (воздух, транзитные воды, территориальные моря, шельфы, недра). Управление государственной собственностью Общественная и государственная безопасность. Средства массовых коммуникаций и информатизации. Целостность государственных |
| Совместное государ-ственное управление - федеральное и региональное | Передача правоприменительной деятельности частично с федерального на региональный уровень относительно предметов совместного ведения при условии полного контроля со стороны федеральных органов |
| Региональное управление | Функции государственного управления, кроме функций исключительно федерального и совместного государственного управления |

По каждой функции полный набор элементов управления должен включать целеполагание, прогнозирование, планирование, контроль, учет, регулирование, информационное обеспечение, методические установки.

Выполнение функций предполагает закрепление за каждым органом соответствующих ресурсов: материальных, финансовых, природных, трудовых, информационных и других, потребность в которых определяется в зависимости от конкретных обстоятельств.

Общегосударственный характер управления, осуществляемого Высшими и центральными органами государства, находит свое выражение в порядке их формирования, территориальной и предметной сферах деятельности, в порядке подчиненности и ответственности, формах и методах деятельности.

 Конституция создает правовую основу для разграничения полномочий и предметов ведения государства и регионов, которые конкретизируются в индивидуальных договорах между Российской Федерацией и ее субъектами. Поэтому отдельным субъектам Российской Федерации могут быть предоставлены такие права, которыми не располагают другие субъекты.

Конституция не устанавливает систему органов государственной власти субъектов Федерации. Она предоставляет возможность субъектам самостоятельно определять их, требуя лишь соответствия системы региональных органов государственной власти основам конституционного строя и общим принципам организации государственной власти в стране.

Органами исполнительной власти выступают администрации (правительства). Деятельностью исполнительной власти руководит глава администрации (губернатор), а его первый заместитель в отдельных случаях является главой правительства. В систему региональной исполнительной власти входят отраслевые и территориальные органы управления и иные органы, создаваемые главой администрации, который самостоятельно определяет их компетенцию. Главы исполнительной власти субъектов Федерации избираются органами законодательной власти субъекта по представлению Президента РФ.

Региональные органы власти разделяются также на законодательную, исполнительную и судебную ветви.

Общим для всех субъектов Российской Федерации является то, что их законодательные органы государственной власти состоят из депутатов, избираемых населением на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании на срок не более четырех лет.

Главы исполнительной власти субъектов Федерации избираются органами законодательной власти субъекта по представлению Президента РФ.

Конституция определяет предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (ст. 72), включающие: обеспечение соответствия конституций и законов, иных нормативных правовых актов субъектов Федерации Конституции Российской Федерации и федеральным законам; защиту прав и свобод человека и гражданина, национальных меньшинств, обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности; совместную собственность на землю, недра, водные и другие природные ресурсы; разграничение государственной собственности; природопользование; обеспечение экологической безопасности; охрану памятников истории и культуры; общие вопросы воспитания, образования, науки и культуры; координацию вопросов здравоохранения; защиту семьи; социальную защиту, включая социальное обеспечение; осуществление мер по борьбе с катастрофами и стихийными бедствиями; установление общих принципов налогообложения и сборов; общее законодательство; правовое обеспечение правоохранительных органов; установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления и некоторые др.

Конституция устанавливает (ст. 73), что «вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по Предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти».

Например, в соответствии с уставами субъектов Федерации в исключительное их ведение входят: принятие, изменение и дополнение устава, региональных законов и иных правовых актов, контроль за их соблюдением; установление системы органов законодательной и исполнительной власти в регионе, определение порядка формирования,

 организации и деятельности этих органов исходя из общих принципов, закрепленных законодательством Российской Федерации; разработка и исполнение региональных социально-экономических, научно-технических, экологических программ; распоряжение природными ресурсами, имуществом и финансовыми ресурсами региона; решение вопросов административно-территориального деления региона, организация и развитие местного самоуправления; учреждение и присвоение почетных региональных званий и премий; иные полномочия.

В России решены далеко не все проблемы, связанные с созданием эффективного и действенного механизма государственной власти, отвечающего требованиям успешного развития страны. Хотя надо отметить, что начаты реформы судебной системы, государственной службы, прокуратуры и т. д. По мере реформирования государственных институтов шаг за шагом создается законодательная база, укрепляется федеративная система власти - от центральных исполнительных органов до региональных и муниципальных образований. Эффективное функционирование органов государственной власти на современном этапе также предполагает наличие гражданского общества, институциональной основой которого выступает совокупность независимых от государства объединений граждан как носителей определенной идеологии и культуры, склонных к проявлению инициативы.

#

# Список литературы:

1. Конституция Российской Федерации.

2. ФЗ «О правительстве Российской Федерации» от 31 декабря 1997 г.

3.ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти Субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 г. (в ред. ФЗ от 21.07.2005).

4.Венгеров А.Б. Теория государства и права. М., 2010. -435 с.;

5.Государственное управление: основы теории и организации / Под. ред. Козбаненко В.А. - М., 2002. Государственное управление в XXI веке: традиции и инновации: 6-я ежегодная международная конференция факультета государственного управления МГУ им. М.В. Ломоносова -М.: МАКС Пресс, 2008.

6.Инновации в социально-экономическом развитии: государство, фирма, менеджмент / Под ред. Васильева В.П. М.: ТЕИС, 2007.

7.Кашанина ТВ.,КашанинА.В.Основы российского права. М., 2009. -432 с.;

8.Комаров СА. Общая теория государства и права. М., 2009. -456 с.;

9.Лазарев ВВ., Липень С.В. Теория государства и права. М., 2008. -543 с.;

10.Лобанов В.В. Государственное управление и общественная политика. Учебное пособие. - СПб.: Питер, 2004. ПикулькинА.В. Система государственного управления. Учебник.- М., 2004.

11.Марченко М.Н. Теория государства и права. м., 2009.-356 с.;

12.Общая теория права / Под ред. А.С. Пиголкина. 2-е изд. м., 2010. -455 с.;

13.Рой О.М. Система государственного и муниципального управления. Учебное пособие. - СПБ.: Питер, 2006. 10. Система государственного управления / Под. ред. Скашницкого А.А.- М., 2006.

1. Венгеров А.Б. Теория государства и права. М., 2009.-С.23. [↑](#footnote-ref-1)