УДК/UDC 342

Система государственного и муниципального управления: история и современность

Крупина Виктория Романова
студентка юридического факультета
Кубанский государственный аграрный университет им. И. Т. Трубилина
г. Краснодар, Россия
e-mail: krupinaviktoria7@gmail.com

Аннотация

На сегодняшний день Россия столкнулась с рядом политических, экономических, социальных и культурных проблем, обусловленных в том числе несовершенством системы государственного и муниципального управления. Для преодоления данных проблем видна необходимость в усовершенствовании государственного и муниципального административного аппарата. При этом для достижения поставленной цели необходимо понимать сущность системы государственного и муниципального управления и, следовательно, обратиться к моменту становления и развития государственного и муниципального управления. В данной статье будут рассматриваться особенности системы управления в различных государственных образованиях, тенденции развития института государства, периодизация развития местного самоуправления в РФ, а также составные элементы формы государства (форма правления, форма территориального устройства и политический режим).

Ключевые слова: государство, муниципальный, форма правления, управление, правовое государство, местное самоуправление, история, политический режим, форма территориального устройства.

System of State and Municipal Government: History and Modern Times

Krupina Viktoriya Romanovna
student of the Faculty of Law
Kuban State Agrarian University
Krasnodar, Russia
e-mail: krupinaviktoria7@gmail.com

Abstract

Today, Russia is faced with a number of political, economic, social and cultural problems caused, among other things, by the imperfection of the system of state and municipal government. To overcome these problems, there is a need to improve the state and municipal administrative apparatus. At the same time, in order to achieve this goal, it is necessary to understand the essence of the system of state and municipal government and, therefore, refer to the time of formation and development of state and municipal government. This article will consider the features of the management system in various state formations, trends in the development of the state institution, the periodization of local government development in the Russian Federation, as well as the constituent elements of the state form (form of government, form of territorial structure and political regime)

Key words: state, municipal, form of government, control, constitutional state, local government, history, political regime, form of territorial organization.

В целом управление людьми подразумевает создание наиболее благоприятных условий для последних. Это и взаимодействие отдельных общин, и определенные аспекты социально-культурной деятельности, а также многое другое [1]. Под началом «управленца» общество всегда будет приобретать определенную системную форму. Но какая форма должна быть у общества? Как один класс должен управлять другим и должны ли люди оказывать такое влияние друг на друга?

Сложно будет ответить на эти вопросы. Для того чтобы сделать какие-то выводы, необходимо обратиться к истории. Надо вспомнить систему государственного и местного управления в античных и средневе-

ковых государствах, попробовать зацепиться за особенности устройства управления на местах, и, возможно, мы сможем найти идеальный способ управления обществом или самоуправления.

Государство — это политическая организация власти, характеризующаяся наличием определенной территории, населения, суверенитета, монопольным правом на государственное принуждение и сбор налогов. Именно так в юридической литературе понимается современное государство, которое, помимо управления, обеспечивает порядок и стабильность в обществе [2].

Если на сегодняшний день уже известно, что представляет собой институт государства, то почему многие ученые продолжают задаваться вопросом о том, каким должен быть этот институт [3]?

С момента зарождения первых протогосударств прошло немало времени. Устройство государственной власти и управления претерпело значительные изменения, но еще нет эталона идеального государства, к которому бы стремилось общество. Однако нельзя пренебрегать доктриной о правовом государстве, ведь на сегодняшний день во многих странах мира наблюдается тенденция построения такого государства.

Малько А. В. под правовым государством понимает организацию политической власти, создающую условия для наиболее полного обеспечения прав и свобод человека и гражданина, а также для наиболее последовательного связывания с помощью права государственной власти в целях недопущения злоупотреблений [4]. Таким образом, в таком государстве все субъекты политической системы общества подчинены принципам права.

Сложно сказать, где находятся истоки идеи о правовом государстве. Еще в вавилонском своде законов Хаммурапи (XVIII в. до н. э.) есть протонормы, в которых говорится, что чиновники обязаны следовать этим законам, а толковать их могли лишь судьи. Далее следует вспомнить о реформах Солона (VII–VI вв. до н. э.). Они были демократическими, Солое сделал большие шаги вперед к законности, правопорядку и соблюдению интересов большинства [5]. Аристотель (IV в. до

н. э.) считал, что правильное законодательство должно быть верховной властью, а должностные лица должны иметь решающее значение только в тех случаях, когда законы не в состоянии дать точный ответ [6]. Важным шагом в развитии доктрины правового государства была Великая хартия вольностей (Habeas Corpus Act) 1215 г., после принятия которой пошатнулась неограниченная власть монарха (начиная с Иоанна Безземельного) [7].

Мнения об идеальной форме государства расходятся, и каждое отдельное общество вынуждено самостоятельно строить систему государственного и муниципального управления в соответствии с присущими ему историческими, географическими и иными особенностями.

Местное самоуправление приобретает не менее важное значение, поскольку оно наиболее тесно осуществляет взаимодействие с обществом, а также помогает реализовывать его потребности, непрерывно контактируя с органами государственной власти. Кроме того, местное самоуправление характеризуется следующими принципами:

— оно строго подчинено вышестоящей законодательной базе государства;
— органами местного самоуправления могут быть только выборные лица;
— имеются определенные ресурсы для решения вопросов местного значения и выполнения иных предусмотренных законом функций в пределах определенной территории.

Под формой же государства понимается прежде всего структура государства, его органов, выражающаяся в форме правления, форме государственного (территориального) устройства и политическом (государственном) режиме. Иными словами, форма отражает сущность государства, его внутреннее и внешнее выражение.

А. Ю. Саломатин убежден, что «процесс государствообразования начинается на исходе неолитической революции в VIII–V тыс. до н. э.» [8], то есть тогда, когда был завершен переход человеческих общин от примитивной экономики охотников и собирателей к сельскому хозяйству.

С появлением прибавочного продукта начиналось социальное расслоение и становление первых управленческих аппаратов.

Конструируя идеальное общество, Платон пытается описать существование такого государства, в котором превыше всего будет справедливость и высшие моральные принципы всего человечества. Получается, что Платон не просто придумал определенную форму государства, но и сделал попытку изобразить идеальный мир в одном государстве [9]. Так, он считал, что задача государства дать населению базовое образование, воспитание, а также объяснить существующее социальное неравенство.

Мудрость, мужество, рассудительность и справедливость — это все то, что должно составлять основу государственной деятельности наряду с аристократической формой правления. Мудростью обладают правители-философы. Мужеством обладают правители-философы и воины-стражи. Рассудительность присуща всем жителям. Справедливость — это деление людей на касты (нарушение такого деления — высшее преступление).

Социальная дифференциация представляет собой гармоничнцю общественную систему, каждое звено которой тесно взаимосвязано с другими звеньями. В своем труде «Государство» Платон утверждал, что война — это зло, а в рабов можно обращать лишь пленных, не эллинов. Однако в идеальном государстве не должно быть войн и, соответственно, нет места рабству.

Платон в диалоге «Критий» раскрывает абстрактный образ идеального государственного устройства на примере Афин и легендарной Атлантиды, затонувшей 9500 лет назад, сопоставляя их как утопию и антиутопию, реальность и миф. Иными словами, Афинам он присвоил лучшие качества, нежели Атлантиде. В Афинах во главе государства стояли правители и воины, которые жили отдельно от земледельцев и ремесленников, представлявших большинство населения [10].

В Древней Месопотамии благодаря созданным ирригационным системам процветавшие города-государства характеризовались автономным характером. Египет же всегда отличался своим высокоцентрали-

зованным государством, сложившимся в силу определенных социально-экономических особенностей.

Особый интерес представляет древнеиндийская Империя Маурьев, в которой на определенном этапе ее развития сложилась особая система государственного управления. Так, царь проводил политику веротерпимости (хотя был поклонником буддизма), также он стоял во главе государственного аппарата и обладал законодательной властью. Известно, что уже в то время важною роль в государственной и управленческой деятельности играла «Артхашастра» — знаменитый трактат об искусстве государственного управления [11].

Муниципальное управление в империи также имело особую структуру: вся территория имела четкое административное деление, во главе городов стояли наместники из центра. Четверть государственного бюджета уходила на заработную плату чиновников. Данное государство было достаточно развитым для своего времени.

Опыт различных государственных образований в сфере управления (самоуправления) говорит нам о том, что данный вид деятельности является одним из самых сложных и многообразных, а также одним из самых необходимых.

В России данная проблема не менее актуальна, чем в зарубежных странах. Характерной особенностью является то, что периоды истории государственного и муниципального управления в России примерно совпадают с основными периодами российской истории:

— раннефеодальная монархия и феодальная раздробленность (IX–XV вв.);
— сословно-представительная монархия и складывание абсолютной монархии (XV–XVII вв.);
— абсолютная монархия (XVII–XX вв.);
— период революций (1905–1917 гг.);
— советский период (1917–1991 гг.);
— постсоветский период (с 1991 г.).

Что касается местного самоуправления, то периодизация его разви-

тия немного отличается от вышеизложенной периодизации управления в РФ:

— общинный период (до XV вв.);
— земское и губное самоуправление (XVI–XVII вв.);
— петровско-екатерининский период (1690–1860-е гг.);
— земско-думский период (1860-е — 1917 гг.);
— советский период (1917–1993 гг.);
— современный период (с 1993 г.) [4].

На сегодняшний день в ч. 1 ст. 132 Конституции РФ [12] закреплено положение, согласно которому органы местного самоуправления управляют муниципальной собственностью, формируют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ [13] закрепляет положения, согласно которым местное самоуправление в РФ признается, гарантируется и осуществляется на всей территории РФ; является формой осуществления народом своей власти.

История наполнена довольно яркими примерами политического устройства общества. Опыт в данной сфере огромен, известны случаи, когда процветающие государственные образования терпели крах, а слабо развитые цивилизации существовали на протяжении достаточно большого промежутка времени. От чего же зависит успешное управление государством (обществом)?

Управление как таковое представляет собой воздействие субъекта на объект, изменяющее положение, поведение или свойства последнего [14]. Под общественным управлением понимается управление самого общества для решения своих внутренних задач и достижения определенных целей.

Управление и самоуправление соотносятся как внешний и внутренний аспекты жизни общества. У любого из них всегда должны быть цели и задачи, так как заранее управленец рассчитывает на получение определенного результата. И государственное, и муниципальное управ-

ление ставит себе такие цели как благосостояние всех граждан, защита интересов общества и государства; безопасность человечества и развитие общественных процессов (социальная, политическая, экономическая и культурная сферы жизни общества).

Важное значение имеет и режим осуществления политической власти, ведь он «отражает отношения власти и общества, уровень политической свободы и характер политической жизни в стране».

Традиционно в литературе выделяют две разновидности режимов: демократический и недемократический. Последний, в свою очередь, подразделяется на тоталитарный и авторитарный [15]. То, какой режим закреплен за данным государством зависит его характерных особенностей, исторического опыта, традиций. В демократическом режиме:

— Закон обладает верховенством на всей территории государства. Это означает, что сила закона распространяется на каждого гражданина (подданного) государства, обязательна для исполнения всеми лицами независимо от пола, возраста, социального статуса и иных характеристик.
— Господствует теория разделения властей, согласно которой государственная власть должна быть разделена между тремя ветвями: законодательной властью, исполнительной властью и судебной властью. Эти ветви взаимодополняют и обуславливают друг друга, ограничивают всяческие попытки злоупотребления властными полномочиями со стороны одной из ветвей. Впервые была выдвинута философом XVII в. Джоном Локком [16].
— Признаются и соблюдаются прав и свобод граждан, что подразумевает гарантированность со стороны государства охрану и защиту естественных, политических, экономических и иных прав личности. –Имеется выборность органов государственной власти, что подразумевает их обязательную сменяемость по истечению срока предоставленных им полномочий путем выборов на основе принципов избирательного права;
— Существуют оппозиция и плюрализм. Считается, что демокра-

тия предполагает наличие совокупности построенных на принципах справедливости способов реализации в государственной политике воли большинства населения. Большинства — потому что невозможно реализовать волю каждого члена общества. Осознавая это, за демократией также закрепили наличие легальной оппозиции, то есть мнение того самого меньшинства населения, несогласного с политикой государства в целом или с отдельными его направлениями. Целями оппозиции является выражение интересов меньшинства и попытки оказать влияние на органы государственной власти.

Антидемократический режим характеризуется отсутствием:

— демократических начал — выражается, как правило, в абсолютно или наполовину тотальном контроле над обществом со стороны государства;
— верховенства закона — означает незащищенность населения от злоупотреблений со стороны органов государственной власти, мнение главы государства обладает приоритетом над собрание законодательства данной страны;
— политического плюрализма — подразумевает под собой в основном сосредоточение власти в руках правящей партии и недопущение создания других политических объединений, хоть как-то расходящихся с уставными целями государственной партии;
— оппозиционных партий — в государствах с антидемократическим режимом органы власти любыми способами подавляют оппозицию, потому что при таком политическом режиме она не нужна и роли не играет.

Форма государственного правления характеризует организацию верховной государственной власти и подразделяется на монархии и республики.

Монархическими государствами являются: Бельгия, Великобритания, Норвегия и т. д. В свою очередь, монархии отличаются независимостью от населения, бессрочностью и передачей власти по наследству. В

зависимости от полномочий монарха они подразделяются на неограниченные (абсолютные), и ограниченные (парламентские):

— абсолютная монархия — монархия, при которой вся полнота государственной власти находится в руках монарха;
— конституционная (парламентская) монархия — монархия, при которой власть монарха ограничена конституцией либо парламентом.

Республиканскими государствами являются: Грузия, Германия, Армения, Белоруссия и т. д. Республика представляет собой практически полную противоположность монархии, так как подразумевает под собой выборность власти, срочность, зависимость от избирателей. Республики подразделяются на президентские и парламентские.

Под парламентской республикой понимается такой вид республики, где власть в большинстве своем сосредоточена в парламенте. Парламент формирует правительство, а премьер-министром является представитель победившей на выборах партии. Под президентской республикой понимается такой вид республики, где президент стоит над тремя ветвями власти, формирует правительство.

По территориальному устройству государства делятся на унитарные, федеративные и конфедеративные:

— унитарное государство имеет единую территорию, единое законодательство, гражданство (Алжир, Франция, Китай, Таиланд и т. д.);
— федеративное государство подразумевает контроль государства над всеми подвластными административно-территориальными единицами, двухуровневое законодательство (Индия, Канада, США и т. д.);
— конфедеративное государство представляет собой союз независимых государств для осуществления конкретных совместных целей (Конфедеративные Штаты Америки, Речь Посполитая, Босния и Герцеговина);

Итак, мы кратко рассмотрели все элементы государственной фор-

мы и их разновидности. Как уже отмечалось ранее, современники до сих пор не могут решить, к какому идеалу необходимо стремиться.

Древнейшей формой правления, безусловно, является монархия. Она существовала на всех этапах развития общества, взяв начало с первых государств, что говорит о своеобразной уникальности данной формы правления. На сегодняшний день в мире остается много монархий, среди которых есть крупные страны — Испания, Великобритания, Таиланд, Япония, но есть и очень маленькие государства с небольшим населением (Свазиленд в Африке, Сент-Кристофер и Невис в Карибском бассейне, Тувалу в Океании), развитые (Австралия, Кипр, Франция, Германия и т. д.) и развивающиеся (Аргентина, Бразилия, Мексика, Уругвай и т. д.).

Но в настоящее время президент является главой государства более чем в 130 странах мира. Изначально первой страной, в которой была введена республика, являются США после принятия Конституции 1787 г. После Второй мировой войны республика была установлена примерно в 40 странах Европы и Азии. В молодых независимых государствах Африки, образовавшихся после распада колониальной системы, республика получила широчайшее распространение.

Таким образом, нельзя не отметить очевидное обстоятельство: стран, в которых главой государства является президент, значительно больше, чем стран с монархической формой правления.

Значит, форма государства не всегда оказывает столь принципиальное значение на качество управления обществом (самоуправления). Безусловно, форма государства характеризует особенности взаимодействия общества и государства, а также взаимодействие различных муниципальных образований между собой. Однако несмотря на новые разработки в науке о государственном и муниципальном управлении любой способ взаимодействия общества друг с другом и с государством эффективен, когда он представляет собой определенную систему.

Что касается местного самоуправления, то в мире данная проблема традиционно рассматривается с точки зрения деления всех государств на две группы: государства англосаксонской и континентальной системы (не

исключается существование третьей группы, когда наблюдаются элементы обеих систем). Последняя (французская или континентальная) считается более распространенной на сегодняшний день, она характеризуется сочетанием прямого государственного управления на местах и местного самоуправления (англосаксонская система муниципального управления, в свою очередь, характеризуется децентрализацией местного самоуправления).

Также, в ст. 11 Европейской хартии местного самоуправления [17] говорится о правовой защите местного самоуправления, а именно: «. . . органы местного самоуправления должны иметь право на судебную защиту для обеспечения свободного осуществления ими своих полномочий и соблюдения закрепленных конституцией и законодательством страны принципов местного самоуправления».

С развитием качества управления появляются новые методики и технологии. В числе новшеств продолжает развиваться и доктрина о правовом государстве. Ведь именно в таком государстве человек смоет чувствовать себя наиболее свободным и защищенным и именно в таком государстве в Основном законе провозглашаются гарантии соблюдения и защиты естественных прав человека.

Как правило, правовое государство может существовать только в демократических государствах. Но это не означает, что демократия есть лучший государственный режим. Если уже демократия как самая актуальная идея на сегодняшний день имеет множество недостатков, то можем ли мы рассуждать над тем, как надо управлять обществом?

Различных способов немало. Мы рассмотрели их с точки зрения исторического и теоретического подходов. И все же пока сложно ответить на все поставленные вопросы. Общество выступает как субъект и как объект в различных процессах управления, потому что оно является непосредственным участником отношений данной сферы и, соответственно, обладает определенным социльно-политическим статусом.

В любой системе управления важную роль играют культурные традиции народа, оказывающие влияние на форму государства. Также важ-

но, чтобы сама система работала исправно, должностные лица не нарушали закон, а граждане непрерывно повышали уровень своей правовой культуры.

Многие ученые осознают, что на сегодняшний день нет ни одной идеальной системы управления, каждая имеет свои преимущества и недостатки. Поэтому любой государственный деятель дёёолжен выполнять свои обязанности с опорой на зарубежный опыт и новейшие технологии в сфере управления.

Что может дать такой подход? С течением времени система государственного управления может стать более совершенной и эффективной, что на шаг приблизит весь мир к построению идеальной формы государства и управления в целом.

Список литературы

1. Данилова М. И. Социокультурные основания и механизмы манипулирования общественным сознанием в СМИ // Современные СМИ как отражение аксиологических ориентиров общества: материалы международной научно-практической конференции / Отв. ред. О. Е. Павловская. 2018. С. 16–18.

2. Ларина О. Г., Ламанов Е. Н., Шевцов А. Л., Чапчиков С. Ю., Емельянов А. С. Теория государства и права // Курск, 2015.

3. Бамбушева Э. Ю., Самсонов Н. Ф. Государство и государственность. к вопросу о соотношении понятий // Вестник Университета (Государственный университет управления). 2012. № 3. С. 36–40.

4. Гогин А. А., Липинский Д. А., Малько А. В. и др. Теория государства и права: учебник / под ред. А. В. Малько, Д. А. Липинского. М.: Проспект, 2016. 324 с.

5. Суриков И. Е. Законодательные реформы Драконта и Солона: религия, право и формирование афинской гражданской общины // Одиссей. Человек в истории. М.: Наука, 2006. С. 201–220.

6. Философия: учебник для всех направлений подготовки, уровень «бакалавриат» / [М. И. Данилова, Л. С. Ембулаева, А. А. Еникеев и др.]; М-во сел. хоз-ва Рос. Федерации, Кубан. гос. аграр. ун-т им. И. Т. Трубилина. Краснодар: Новация, 2017. 409 с. С. 43.

7. Ясинский А. Н. История Великой хартии вольностей в XIII столетии. Киевские университетские известия. 1888. № 7.

8. Саломатин А. Ю. Всемирная история государства и государственного управления: учебное пособие. М.: Норма: НИЦ ИНФРА-М, 2013. 288 с.

9. Альберт К. О понятии философии у Платона / Пер. с нем., предисловие и примечание М. Е. Буланенко. Владивосток: Изд-во Дальневосточного федерального университета, 2012. 120 с.

10. Платон. Собрание сочинений. В 4 т. Т. 3 / Под общ. ред. А. Ф. Лосева, В. Ф. Асмуса, А. А. Тахо-Годи. М.: Мысль, 1994. 654 с.

11. Артхашастра, или Наука о политике / Пер. с санскрита; Изд. подгот. В. И. Кальянов; Ред. комис. изд.: В. В. Струве, Б. А. Ларин, В. И. Кальянов, И. П. Байков; Ред. изд-ва Д. И. Тихонов, С. В. Солтанов. — М.; Л.: Изд-во АН СССР, 1959. 793 с.

12. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ // Справочно-правовая система «Консультант Плюс».

13. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ // Справочно-правовая система «Консультант Плюс».

14. Павлов Н. В. Правовое регулирование муниципального управления: диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук / Краснодар, 2002. 191 с.

15. Кудрявцев Ю. А. Политические режимы: критерии классификации и основные виды // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 2002. № 1 (240). С. 195–205.

16. Беляева О. М. Дж. Локк о неотчуждаемых естественных правах человека и принципе разделения властей // Научные труды. М.: Российская академия юридических наук, 2017. С. 15-19.