РОСЖЕЛДОР

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение

высшего образования

«Ростовский государственный университет путей сообщения»

(ФГБОУ ВО РГУПС)

**Кафедра «Государственное и муниципальное управление»**

**ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ**

**ОГЛАВЛЕНИЕ**

ВВЕДЕНИЕ……………………………………………………………………5

ГЛАВА 1. Историческая эволюция государственного и муниципального управления и особенности его развития в России..........................................9

1.1 Строительство национальной модели государственного

и муниципального управления в России IX–XX вв. .………………………9

1.2 Особенности советской государственности и административно-командной системы управления (1917–1991 гг.)………………………… 41

ГЛАВА 2. Государственное и муниципальное управление в системе властных отношений современной России………………………………..55

2.1 Стратегия и иерархические уровни в механизме

государственного управления……………………………………………....55

2.2 Специфика управленческой деятельности как профессии……………59

2.3 Профессиональное развитие и профессиональная карьера государственных и муниципальных служащих…………………………………….65

**ВВЕДЕНИЕ**

В начале 90-х гг. XX в. реальный социализм в стране, в силу известных обстоятельств, перестал существовать. В результате распада Советского Союза возник целый ряд независимых государств, в том числе и Россия – правопреемница СССР, перед которой остро встала проблема самоидентификации, высветившая такие задачи, как модернизация государственного устройства и формирование новых властных и иных взаимоотношений между центральными, региональными и местными властями. Решение этих и других вопросов было объективно осложнено таким фактором, как возросшие требования к российским высшим должностным лицам и государственным и муниципальным служащим. Эту особенность подчёркивал в одном из своих посланий Федеральному Собранию Президент Российской Федерации В.В. Путин: «… российская бюрократия оказалась плохо подготовленной к выработке и реализации решений, адекватных современным потребностям страны … несмотря на огромное число чиновников, в стране тяжелейший кадровый голод. Голод на всех уровнях и во всех структурах власти, голод на современных управленцев, эффективных людей. Сказанное составляет тот фон, на котором предстоит провести жизненно необходимую стране, административную реформу. Подтверждением наличия кадровой проблемы является тот факт, что за прошедшие почти тридцать лет Россия переживает уже не первый этап реформирования государственности» [165].

«Первый начался еще до распада СССР, 12 июня 1990 г., в день принятия первым съездом народных депутатов РСФСР Декларации о государственном суверенитете России и продолжался до подписания Федеративного договора 31 марта 1992 года. Прошло совсем немного времени, но он уже вошёл в историю как «парад суверенитетов» [86]. Связано это с тем, что в этот период национальные образования в составе России (особенно Татарстан, Башкортостан и Якутия), настойчиво добивались повышения своего политического статуса. Результатом «парада суверенитетов» стала чрезмерная децентрализация власти и системы управления и, как следствие, распад единого правового, экономического и информационного пространства. Тактика президента Б.Н. Ельцина, выраженная им во фразе «Берите столько суверенитета, сколько сможете проглотить», оказалась порочной, а над Россией нависла реальная угроза распада государства» [74]. 31 декабря 1999 г. Б.Н. Ельцин передал верховную власть в стране Председателю правительства В.В. Путину, который 26 марта 2000 г. был избран Президентом Российской Федерации.

«С приходом к власти В.В. Путина подход к реформированию федеративного устройства в России кардинально изменился. Это выразилось, в первую очередь, в смене вектора действия центральных властей и, прежде всего, самого президента страны. Если при Б.Н. Ельцине он фактически складывался из действий регионов и определялся ими, то при В.В. Путине стал определяться Кремлём, а точнее – президентом и его администрацией. Взяв инициативу в свои руки, Кремль стал определять не только, модель федерации (конституционную, а не конституционно-договорную с элементами конфедерации, как при Б.Н. Ельцине), но и пути и механизмы её формирования» [166].

«Так, была применена новая модель комплектования Совета Федерации, в структуре центральных органов власти появился новый орган – Государственный совет, формируемый фактически самим Президентом РФ, отношения между центром и субъектами Федерации приобрели новую форму: была резко ограничена, а затем прекращена договорная практика и введено право вышестоящих руководителей отстранять нижестоящих от занимаемой должности за нарушения федерального законодательства» [86].

«В процессе формирования вертикали власти в стране были введены новые субъекты – полпреды Президента РФ и новые структуры – федеральные округа, в которых созданы подразделения федеральных органов власти. (Генеральной прокуратуры РФ, Министерства юстиции РФ, Министерства внутренних дел и т. д.). В решении конкретных вопросов, касающихся отношений между Центром и регионами, стали всё чаще использоваться методы жёсткого контроля, проверок, прямого административного вмешательства и т. д.» [86].

25 марта 2005 г. Президент Российской Федерации В.В. Путин подписал указ «О советах при полномочных представителях президента в федеральных округах», в соответствии с которым при полпредах президента были образованы региональные советы. Их деятельность носит консультативный характер, но функции, среди которых главные – контролирующая и координирующая – фактически в точности копируют функции Госсовета при Президенте Российской Федерации» [86].

Одним из важных шагов по реформированию государственного и муниципального управления Российской Федерации стал процесс создания институтов государственной и муниципальной службы. Это связано в первую очередь с тем, что прежняя машина советского государственного управления, где в течение десятилетий государственными служащими признавались практически все служащие, работавшие в государственных органах и получающие зарплату из бюджета, была разрушена, а новая постсоветская Россия встала на демократический путь развития. В связи с этим изменились цели и задачи, которые должны решать государственные и муниципальные служащие. Поэтому необходимо было реформировать старые и создавать новые институты государственного и муниципального управления.

В первые годы (1991–1992 гг.) законодательное оформление новой российской государственности и органов власти шло путём принятия отдельных поправок к действующей Конституции РСФСР и указов Президента страны. Важным этапом в государственном строительстве новой России стало принятие 12 декабря 1993 года Конституции Российской Федерации, в 1-й статье которой записано: «Российская Федерация – Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления», а статья 10 устанавливает: «Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную власти. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны» [167].

В настоящее время регулирование отношений, связанных с государственной и муниципальной службой, обеспечивается:

1) Конституцией Российской Федерации;

2) Федеральным законом от 27 мая 2003г. №58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»;

3) Федеральным законом от 27 июля 2004г. №79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»;

4) Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;

5) Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»;

6) Федеральным Законом Российской Федерации от 07.05.2013 N 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами»;

7) указами Президента Российской Федерации;

8) постановлениями Правительства Российской Федерации;

9) нормативными правовыми документами субъектов Российской Федерации;

10) уставами муниципальных образований и другими документами.

В соответствии со ст. 3. Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» «Государственная гражданская служба Российской Федерации (далее также – гражданская служба) – вид государственной службы, представляющий собой профессиональную служебную деятельность граждан Российской Федерации (далее – граждане) на должностях государственной гражданской службы Российской Федерации (далее также – должности 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 (включая нахождение в кадровом резерве и другие случаи)» [168].

Что касается муниципальной службы, то ст. 2 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» даёт ей следующее определение:

«1 Муниципальная служба – профессиональная деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта).

2 Нанимателем для муниципального служащего является муниципальное образование, от имени которого полномочия нанимателя осуществляет представитель нанимателя (работодатель).

3 Представителем нанимателя (работодателем) может быть глава муниципального образования, руководитель органа местного самоуправления, председатель избирательной комиссии муниципального образования или иное лицо, уполномоченное исполнять обязанности представителя нанимателя (работодателя)».

**ГЛАВА 1. ИСТОРИЧЕСКАЯ ЭВОЛЮЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО**

**И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ И ОСОБЕННОСТИ**

**ЕГО РАЗВИТИЯ В РОССИИ**

**1.1 Строительство национальной модели государственного**

**и муниципального управления в России IX–XX вв.**

Российская государственность представляет собой уникальный опыт строительства национальной модели государственного управления и местного самоуправления, в котором соединились как выдающиеся достижения, так и провалы. В ретроспективе исторической эволюции России отмечаются чередование реформ и контрреформ, нарушение преемственности политической жизни страны, догоняющий путь развития, предопределивший приоритет государственных интересов над интересами личности. Изучение вопросов взаимоотношений власти и общества, особенностей управленческой и политической культуры, имеющей глубокие исторические корни, позволяет глубже понимать проблемы государственного строительства на современном витке развития, а также избежать ошибок в будущем.

Обращаясь к вопросу периодизации развития государственного управления России, констатируем, что в науке существует множество различных подходов к этой проблеме. Наиболее предпочтительной и нейтральной в идеологическом плане является историко-хронологическая периодизация, позволяющая рассматривать становление российских институтов государственного управления в разные периоды как результат влияния экономики, религии, культуры, социальных отношений. Такая периодизация дает возможность увидеть логику развития административных учреждений в контексте их социального назначения, она более понятна с точки зрения изложения материала.

Н.А. Омельченко в основу деления на периоды берет «концепцию исторической преемственности национальных исторических типов государственного управления и выделяет шесть этапов [170]:

1 Древнерусское государство (IX–XIII вв.);

2 Сословное (XV–XVII вв.);

3 Военно-бюрократическое (XVIII в.);

4 Административно-бюрократическое (XIX – начало XX в.);

5 Советское (1917–1991 гг.);

6 Современное постсоветское государство (1991 г. – по настоящее время)» [168].

Р.Т. Мухаев выделяет пять периодов:

«1 Государственное управление России в период древней Руси (IX–XIV вв.);

2 Государственное управление общерусского государства (XIV–XVII вв.);

3 Государственное управление Российской империи и первой республики (конец XVII – начало XX в.);

4 Система государственного управления в советской России (октябрь 1917 – декабрь 1991 г.);

5 Современный этап государственного управления (начало XXI в.)» [169].

«Специалисты в области истории государства и права и истории государственного управления В.Г. Игнатов, И.А. Исаев, обозначают основные вехи, в основу которых помещают социально-экономический уклад обще­ства (уровень экономического и технического развития, формы собственности) и фактор государственного развития» [86]:

«1 Древняя Русь (IX–XII вв.).

2 Период самостоятельных феодальных государств Древней Руси

(XII–XIV вв.).

3 Русское (Московское) государство (XV–XVII вв.).

4 Российская империя периода абсолютизма (XVIII – середи­на XIX в.).

5. Российская империя периода перехода к буржуазной монар­хии (середина XIX – начало XX в.).

6 Россия в период буржуазно-демократической республики (февраль – октябрь 1917 г.).

7 Период становления советской государственности (1918–1920 гг.).

8 Переходный период и период нэпа (1921–1930 гг.).

9 Период государственно-партийного социализма (1930 г. – на­чало 60-х гг.).

10 Период кризиса социализма (60–90-е гг.)» [172].

Обратим внимание, что любая периодизация – это определенное методологическое упрощение*,* поскольку исторические процессы не имеют четких разграничителей, после которых начинается нечто принципиально новое. Зарождение новых социально-экономических и политических отношений и институтов не может произойти одномоментно. Никогда старые отношения и институты не уходят полностью в прошлое, а лишь видоизменяются и продолжают жить в новых условиях. Благодаря этому народы и регионы сохраняют свою социокультурную специфику.

На наш взгляд, любая периодизация весьма условна, однако она позволяет систематизировать опыт государственного строительства и выделить основные этапы накопления и развития управленческого опыта и управленческой мысли. Мы будем придерживаться периодизации, представленной Р.Т. Мухаевым и состоящей из пяти основных этапов развития российской государственности.

Целью данной главы является освещение наиболее значимых реформ в области реформирования государственного и муниципального управления России, а также анализ различных характеристик реформирования российского управления с IХ по начало XX века.

«Согласно «Повести временных лет» Нестора, история государственности на Руси берёт своё начало в 862 году, когда благодаря призванию новгородцами на княжение варяжского князя Рюрика произошла стабилизация государственной власти. В 882 г. последователь Рюрика, князь Олег в результате похода на Киев объединил северные и южные русские земли, результатом чего стало возникновение государства Киевская Русь. «Вокруг Киева объединяются основные массивы восточнославянских земель, активно проводятся реформы по укреплению государственности и государственные порядки в целом доминируют» [171].

«Период IX – середины XVI вв. в развитии Древнерусского государства характеризуется как раннефеодальная монархия с присущими ей отношениями вассалитета-сюзеренитета. Начиная с первых Рюриков, власть передавалась по наследству. Единство экономического, духовного и политического пространства русских земель носило относительный характер, поскольку в государстве были объединены покоренные славянские племена, обязанные платить регулярную дань князю. Идее осознания русским народом своего психологического, морально-нравственного единства служило принятие в 988г. князем Владимиром единой для всех племён монотеистической религии православного христианства. По византийской традиции новая религия объявляла князя помазанником божьим. Единению русских земель служил и военно-административный ресурс, включаемый князем, который в случае необходимости для наведения порядка на местах использовал дружину, а представители местной администрации периодически обязаны были отчитываться перед государем.

Рассматривая функции киевских князей, прежде всего отметим организацию отпора внешним врагам и решение внутренних конфликтов, т.е. формирование дружины, которая давала князю возможность организовывать военные походы с целью захвата новых земель и добычи. Помогала дружина монарху при сборе с подвластных племён дани, особенно в тот период, когда Ольгой ещё не была произведена административная реформа и погосты не пришли на смену полюдью. Фактически княгиня Ольга своей реформой создала административные округа. Ввела она также «уставы и уроки», определявшие размеры и места сбора дани. В XI в. появились особые чиновники по сбору дани «даньщики». Князья осуществляли судебную власть, являлись высшей судебной инстанцией, мерилом справедливости в обществе. Вся система судопроизводства функционировала на основе княжеского законодательства, состоявшего из «уроков» и «уставов».

В управлении князю помогал Совет, который состоял из родоплеменной знати и влиятельных дружинников. Управленческими функциями при князе также были наделены тысяцкие, сотские и десятские, позднее сформировавшие местное начальство: тысяцкий станет воеводой, сотские и десятские образуют финансово-административные органы.

Однако, князь, как сюзерен был лишь первым среди равных. Отношения между великим князем и его вассалами строились на основе так называемых «крестных грамот», представлявших собой принесения присяги на верность князю. Вассалы должны были оказывать своему сюзерену особый почёт, предоставлять военную помощь и экономическую поддержку. Сюзерен обязан был защищать своего вассала от притеснений третьими лицами» [171].

«Весьма интересной структурной единицей управления в Древнерусском государстве являлись феодальные съезды, целью которых было решение наиболее важных общегосударственных вопросов. Также феодальные съезды служили для изгнания вассалов, нарушивших «крестную грамоту» [171].

Наряду с государственными органами власти продолжали существовать вечевые собрания. «Важное значение имело киевское вече для высшего и центрального управления и вечевые собрания в центрах местных княжеств для регионального управления. Вече XI–XII вв. отличались от прежних племенных собраний, участие в них принимали все свободные горожане Киева или местных центров (иногда пригородов), и они являлись структурным элементом высшего государственного управления» [172]. «Довольно часто вече избирало князей. Из 50 князей, зани­мавших киевский престол, 14 были приглашены вечем» [172].

«В местном управлении отчетливо формируются две управленческие системы. Первая – городская администрация – создавалась преимущественно из прежней «численной» системы, представители которой делили власть с княжескими посадниками. Посадник и тысяцкий считались высшими должностями. Вторая система, более поздняя, – дворцово-вотчинная. Она формировалась в процессе разрастания княжеского хозяйства, которым управляли придворные чины. Подобная система управления создавалась и в вотчинах феодалов, которые постепенно приобретали права носителей государственной власти в пределах вотчин (судебный иммунитет)» [172]. «Однако окончательно эта система складывается позднее, в XIII–XIV вв. Со временем князья по согласованию с вече поручают этим агентам вотчинного управления выполнение государственных исполнительных и судебных функций. В результате происходит вытеснение и ассимиляция десятичной системы управления дворцово-вотчинной» [86].

«В 988 г. князь Владимир I предпринимает решение, ставшее судьбоносным для Руси. Христианство становится государственной религией. Введение христианства привело к изменению ментальности и архетипа, к усвоению духовного и культурного византийского опыта, к вхождению в православную византийско-славянскую цивилизацию. Это событие послужило формированию новых представлений о власти, основанных на византийском понятии о государстве и его правителе. Как на ставленника Бога, на него возлагались обязанности не только управления государством, но и обеспечения распространения и защиты христианских ценностей [169]».

«Период феодальной раздробленности интересен опытом, накопленным прежде всего в сфере местного управления. В этой связи определённый интерес для истории государственного и муниципального управления представляет вечевое народовластие Великого Новгорода. В течение XII–XV вв. управление древнерусским государством в значительной степени зависело от монголо-татарского ига. Исключение составляет Новгородская ремесленно-торговая республика.

На примере Новгородской республики можно до конца XV в. видеть исконную русскую историческую судьбу, которая явилась бы судьбой всей страны, не будь исторического «вызова», брошенного Руси нашествием монголов, и русского «ответа» на него, выраженного в московской централизации» [174]. «Уникальность управления в первых феодальных городах-республиках, таких как Псков и Новгород, заслуживает того, чтобы изучить ее более пристально» [174].

Для системы управления этих городов было характерно наличие вечевых органов, которые являлись высшим органом власти и регулярно созывались для обсуждения и решения насущных для жителей вопросов. Особенностью этих органов было то, что население принимало непосредственное участие в управлении территорией. Говоря современным языком, вече имело как законодательные полномочия, так и право контроля за выбранными органами власти. Более того: в случае допущения выбранными органами или представителями правящего класса действий, противоречащих интересам народа, вече применяло против действующих властей такую форму протеста и воздействия, как вечевой бунт.

«Необходимо иметь в виду, что новгородские вечевые бунты никогда не перерастали в революции и гражданские войны. Народ, участвовавший в этих экстраординарных событиях, никогда не ставил целью изменить существующие систему власти, законы или уничтожить имущественное неравенство. Народный гнев почти всегда был направлен против злоупотреблений власть имущих, но не против самой государственной власти. Новгородцы во время вечевых волнений корректировали действия исполнительной власти, ими же самими выбранной, а не восставали против общественно-государственного строя» [169].

«Немаловажный факт, который могли бы взять на заметку современные политики. Боярство Новгорода никогда не размещало свое имущество за границей или на других русских землях. Все имущество было сосредоточено в пределах только своего государства. Причина такого явления кроется на наш взгляд вовсе не в отсутствии международных банков, а в традиционном мышлении или боязни расправы. Если действия некоторых бояр явно противоречили интересам общегородской новгородской общины или какому-нибудь местному гражданскому сообществу, имущество предателей уничтожалось их согражданами. Иногда лишались жизни и сами бояре, решившиеся пойти против интересов общества» [175].

«Каждый новгородский гражданин был защитником отечества и имел у себя дома комплект полного воинского вооружения. Поэтому недовольство новгородской общины каким-нибудь боярином или боярским родом нередко перерастало в полный разгром боярской усадьбы или даже усадебного комплекса. В этом случае даже многочисленные вооруженные холопы не могли помочь своим хозяевам спастись от гнева закаленных в боях новгородцев» [175].

«Вече избирало и изгоняло князей; избирало и увольняло сановников, управляющих делами Новгорода. На вече принимались новые законы, утверждались договоры с иноземцами, решались вопросы о мире и войне. Вече обладало судебными функциями, могло выносить судебные решения по преступлениям, совершенным как высшими сановниками, так и простыми новгородцами» [51]. Вече являлось центром политической жизни. Главными цензами участия в вече были совершеннолетие, наличие своего хозяйства и личная свобода. В связи с тем, что вече собиралось на свои собрания не регулярно, а только для решения каких-то глобальных вопросов, то для постоянной работы по управлению Новгородской республикой был создан Совет господ, который возглавлял архиепископ.

«Высшим должностным лицом в республике был посадник, выборы которого проводились ежегодно. Посадник мог председательствовать на собрании и руководить его работой, играл роль посредника между Новгородом и князем, вместе с которым вершил суд. Эта аристократическая должность замещалась представителями примерно 40 наиболее могущественных и знатных боярских родов. Посадника избирало вече на 1–2 года, и по сути ставило задачей выполнение исполнительных функций. Новгородские посадники по своей компетенции схожи с деятельностью сегодняшних мэров городов. Вместе с князем посадник ведал вопросами управления и суда, командовал войском, руководил вечевым собранием и «Осподой», а также руководил деятельностью всех должностных лиц» [175].

«В XII в. появляется должность тысяцкого, который представлял интересы незнатных слоев свободного населения: купцов, ремесленников и землевладельцев, не принадлежавших к боярству. В Новгородской республике тысяцкий выбирался на вече из бояр на определенный срок, чаще всего на год, и являлся помощником посадника. Он предводительствовал новгородскими горожанами и наблюдал за состоянием укреплений; был также судьей по торговым делам. Тысяцкий, выполнявший свои обязанности, назывался степенным тысяцким, а после выбора на вече другого тысяцкого получал звание старого тысяцкого. Вместе с посадником тысяцкий был гарантом контроля за княжеской властью.

Важная роль в республике отводилась избираемому на вече епископу (с 1165 г. – архиепископу). Главная функция архиепископа – духовное главенство в церковной иерархии. Кроме этого архиепископ ведал международными делами, был хранителем государственной казны, контролером торговых мер и весов.

Значительное отличие от других территорий Древней Руси имело положение князя в Новгородской республике. Он избирался на княжение на вече. А среди его функций главными были: командование войском, организация защиты города, участие в судопроизводстве. Следует отметить, что положение князя было достаточно удалённым от самодержавного осуществления власти. «Ему запрещалось приобретать землю в Новгороде, раздавать землю новгородских волостей своим приближенным, управлять волостями, вершить суд за пределами города, издавать законы, объявлять войну, заключать мир, судить холопов, охотиться и рыбачить за пределами отведенных ему угодий и др.» [175].

«Новгородское вече как высший орган государственной власти в жизни Новгорода в XII–XIII веках имело огромное значение. Противоборствующие политические силы не могли без поддержки вече, т.е. городского ремесленно-торгового люда, одержать победу. Сила вече заключалась в том, что ремесленники как основной элемент городского населения всегда были готовы поддержать свои права с оружием в руках, ибо составляли основной состав ополчения. Юридически вече было верховным органом власти и имело несравненно большую силу, чем в других княжествах. История новгородского народовластия – это, прежде всего, история веча, его выборных органов, его отношений с князьями, его «партий» в их борьбе и сотрудничестве, история «усобных браней» и гражданского «одиночества» [175].

«Подводя итог анализа вечевого строя, надо еще раз подчеркнуть, что вече было не местом народного буйства, а собранием, где новгородцы проявляли и утверждали свою политическую волю. Именно на вече весь народ осознавал себя Господином Великим Новгородом. Именно на вече каждый новгородец живо чувствовал свою нерасторжимую связь с домом Святой Софии. Вечевой строй формировал, сплачивал и поддерживал национальное единство новгородцев. Каждый гражданин на вече чувствовал сопричастность и ответственность за судьбу Великого Новгорода. Заимствуя достижения Запада в хозяйственной, производственной и военной сферах, новгородцы строго охраняли от западноевропейского влияния свою культуру, веру и национальные традиции» [174].

Проблемы причин и предпосылок образования Русского централизованного государства длительное время продолжают оставаться дискуссионными. «Возникновение на евроазиатском пространстве в Средние века созданной волей и характером русских людей огромной, сильной страны и централизованного государства привлекало и привлекает не снижающийся с течением времени научный интерес. Мыслители прошлого не раз ставили вопрос о взаимосвязи русской души, русского характера и специфики построенной русским народом государственности» [176].

Русский философ Н.А. Бердяев пишет: «Русский народ создал могущественнейшее в мире государство, величайшую империю. С Ивана Калиты последовательно и упорно собиралась Россия и достигла размеров, потрясающих воображение всех народов мира» [177].

«Работы Л.В. Черепнина, A.M. Сахарова, Д.А. Альшица, А. А. Зимина и других исследователей свидетельствуют об отсутствии в исторической науке единой точки зрения по вопросу хронологических рамок формирования централизованного государства в России». Так, Л.В. Черепнин считал, что процесс централизации нарастал на протяжении XIV–XV вв. и завершился к концу XV в. вместе с образованием территории единого Российского государства» [178].

«В 50-е гг. эту точку зрения разделял и А. А. Зимин, который, в частности, писал: «Конец пятнадцатого века ознаменовался созданием Российского централизованного государства». Однако в последующем А.А. Зимин пересмотрел эту точку зрения. Он утверждал, что следует избавиться от переоценки степени централизации государственного аппарата в России на рубеже XV–XVI вв. Объединение земель под великокняжеской властью, по мнению автора, еще не означало создания централизованного государства» [179].

«Ряд факторов, по мнению А.Г. Данилова, не позволяет охарактеризовать сложившуюся в тот момент систему управления страной как централизованную:

1) неразвитость общегосударственных органов власти (дворец и казна) и отсутствие в них строгого разграничения функций;

2) центральные органы управления не только не дублировались на местах, но и не имели там своих представителей;

3) сохранявшиеся удельные княжества;

4) кормленщики;

5) местничество;

6) относительная самостоятельность церкви» [180].

А.Г. Данилов отмечает «два способа управления большими территориями. «Государственная централизация может проходить в разных формах:

а) сословно-представительная монархия;

б) самодержавие.

Наиболее развитые страны Запада, например, Англия, Франция, Швеция, Испания и др. пошли первым путем: сильная центральная власть хотя бы частично была ограничена парламентами, местным самоуправлением, судом, пусть небольшими правами элиты и т. п. Россия в период правления Ивана Грозного (в годы опричнины) окончательно выбрала второй путь» [180].

«Принятие 16 января 1547 г. Иваном IV титула царя стало ключевым событием в политической жизни страны. В то время мировая политическая система представлялась людям в виде четкой иерархии, центром которой являлась Византия, впитавшая политические и культурные традиции Римской империи. Благодаря царскому титулу Иван IV представлял собой помазанника Божьего на земле и преемника римских кесарей. В обиход современников постепенно вошло название «Московское царство» [180].

«Формирующаяся централизованная монархия нуждалась в сословно-представительном органе, на который можно было опереться и через который власть узнавала об общественных проблемах. Таким институтом являлись Земские соборы, которые стали созывать с середины XVI века. Исследователи отмечают их генетическую связь с предшествующими институтами. Требовавшие участия представителей господствующего класса всей земли, они, в какой-то мере заменяли княжеские съезды. В то же время Земские соборы – это структура, сменившая вече, которая усвоила традиции участия общественных групп в решении правительственных вопросов, но заменила элементы демократизма началами сословного представительства» [86].

«Состав участников собора не был постоянным и во многом зависел от причин его созыва и от назначения его деятельности. Как правило, туда входили дворяне, бояре, духовенство, дьяки и аппарат управления приказами, иногда верхушка городского населения. Обсуждение злободневных тем происходило как вместе, так и раздельно по сословиям и чинам; на повестку дня ставились финансовые, военные, административные и судебные вопросы.

К середине 50-х гг. был завершен процесс реорганизации центральных органов управления («изб»), которые стали именоваться приказами. В основу реформы был положен принцип функционирования управления не по территориальному, а по отраслевому, ведомственному назначению.

Каждый созданный приказ курировал какую-либо одну отрасль управления. Разрядный приказ занимался вопросами дворянского войска, Поместный приказ руководил поместным землевладением, Большой приход контролировал сбор главных общегосударственных налогов, Челобитный приказ рассматривал жалобы и всевозможные прошения, а также контролировал деятельность центральных ведомств. В связи с присоединением к России новых территорий сложились некоторые областные приказы (Казанский, Сибирский). Возглавляли приказы бояре и окольничие, а делопроизводство вели дьяки» [86].

«Во второй половине XVI в. была сформирована новая система государственного управления: приказно-воеводская, для которой были характерны централизация и сословность. Отраслевыми органами центрального управления стали приказы (посольский, поместный, разбойный, казенный и др.), совмещавшие административные и судебные функции и состоявшие из боярина (главы приказа), приказных дьяков и писцов. На местах находились специальные уполномоченные. Наряду с отраслевыми приказами позже стали возникать территориальные, ведавшие делами отдельных территорий» [181].

«Реформа местного самоуправления является составной частью изменения политической системы, целью которой выступает построение правового государства. Значительную роль сыграли земская и губная реформа, проведенные властью в XVI веке. Реформы Ивана IV как основной шаг к превращению Руси в сословно-представительную монархию должны были разрешить проблемы такие, как несоответствие наместничьей системы управления требованиям времени, поиск новой модели местного самоуправления. Для разрешения существующих проблем были сформированы главные направления правительственной политики: укрепление государственного аппарата через проведение губной и земской реформ» [181].

«Начало реформе местного самоуправления положил указ Ивана IV «Приговор царский о кормлениях и о службах» 1555–1556 гг., отменяющий систему кормлений и вводящий новую систему местного самоуправления (губные и земские учреждения) Инициатива проведения губной и земской реформ стала толчком для закрепления институтов самоуправления в нормативных актах того времени (Судебник 1550 г., Уставные земские грамоты (с 1552 г.), Губная реформа 1550 г., Земский приказ)» [182].

«Так реформа управления в 40–50-е гг. ХVI века закрепила отмену системы кормлений. Уставные земские грамоты 1552 г. содержали нормы права о местном земском самоуправлении и касались широкого круга правоотношений всех слоев населения. Губная реформа 1550 г. закрепила избрание в губах (уездах) губных старост из местных дворян, которым были переданы дела «о разбоях», и о городовых приказчиках. Земская реформа заменила в ряде областей наместников-кормленщиков выборными властями из числа посадского и черносошного населения» [182].

«Важной новеллой стало самоуправление в городах и волостях. Создание губных учреждений (органов местного самоуправления) привело к разделению Московского государства на административно-территориальные образования (губа). Появились выборные должности губных и сельских старост, а также губных целовальников – их выбирала община (губа), а крест (присягу) приносили государю. Земская реформа не могла ликвидировать систему одним ударом. Перестройка органов местного самоуправления была осуществлена в полной мере на государственных землях, где практически отсутствовали землевладения феодалов (на Севере).

В центральных уездах надзор за местным управлением был передан губным старостам и городовым приказчикам, избранным из провинциальных дворян. В губное ведомство входили губной староста, старосты, десятские, лучшие люди – целовальники, которые находились при губном старосте, дьяк» [182].

Новая система «была далека от идеала, из-за нехватки денег губные старосты не могли получать жалованья, что приводило к частым отказам от принятия приказа и отсутствию должного исполнения своих обязанностей. Для наиболее полноценного функционирования губных органов было принято решение Стоглавым собором 1551 г. об отмене выдачи тарханных грамот, предоставляющих феодалам особые права и привилегии, что приводило к тому, что светский и церковный феодал мог установить на определенной территории порядку по своему усмотрению и не соблюдать некоторые общегосударственные правовые нормы» [182].

Согласно земской реформе вместо наместников и волостелей на местах выбирались земские старосты, возглавлявшие земские избы и выбиравшиеся из числа наиболее зажиточных посадских людей и крестьян. Под их контролем находился суд (исключая дела о крупных уголовных преступлениях), управление тяглым населением и сбор налогов с него. Перестройку местного самоуправления на сословно-представительских началах и усиление централизации государственного управления завершила Земская реформа.

«Земские органы осуществляли сбор податей и суд по гражданским и мелким делам. Более крупные дела, как финансово-административные вопросы губного округа, управление губным округом, поимка преступников относились к рассмотрению губных органов. В число сословных органов местного самоуправления входили губные ведомства, которые именовались как губные избы. Возглавлял губной орган губной староста. Его выбирали дети боярские и дворяне, наряду с выборными губными целовальниками и дьяками. После избрания на должность губные старосты получали утверждение и наказ, для чего являлись в Москву. Разбойный приказ осуществлял контроль над деятельностью губных учреждений.

В ходе реализации земской реформы в 1556 г. были отменены воеводские кормления. Прежде (при Иване III) высшая власть в городах принадлежала воеводам-боярам, не получавшие денежного жалованья, а сами непосредственно собиравшие налог с населения. Такая процедура способствовала взяткам и вымогательствам. Теперь же воеводы получали жалованье, а дьяки собирали налоги. По финансовой части законодатель установил жесткие требования к властям по надлежащему осуществлению возложенных на них задач и особенно по обеспечению правопорядка на управляемой территории, наделив глав местных учреждений рядом полномочий, позволяющих предупреждать и пресекать правонарушения. Деятельность губных и земских учреждений не была строго регламентирована» [172].

«Несмотря на наличие явных изъянов системы управления в Русском государстве, это помогло дальнейшему развитию централизации государственных органов и стало шагом вперед на пути формирования совершенно новой системы местного управления, привидение в соответствие функций и приспособление к потребностям и задачам центральной власти и управления на местах. Система органов местного самоуправления, созданная во время правления Ивана IV как одна из моделей построения системы управления на местах, указывает на реальную возможность достижения задач, поставленных государством, и трансформации пути потока поступления и сбора денежных средств с целью перекрытия незаконных действий с материальными средствами. Несомненно, органы местного самоуправления (губные и земские учреждения) стали опорой системы управления Московского правительства до самой их официальной отмены, надежными проводниками политики государства на местном уровне.

Земская реформа внесла существенный вклад в развитие управления. Она завершила перестройку на сословно-представительских началах местного управления и усилила централизацию государственного управления. Таким образом, период правления Ивана IV внес изменения в структуру местного самоуправления. Он характеризуется коренными преобразованиями в сфере местного управления в соответствии с новой структурой общества и новыми задачами государства. На территории всего государства учреждались губные и земские учреждения на принципах самоуправления и сословного представительства. Значительную роль сыграли интересы государства по эффективному управлению административно-территориальными образованиями и снижение коррупционной составляющей» [182].

По мнению В.В. Бовыкина, «в середине 50-х гг. XVI в. власть, столкнувшись с проблемой «устроения» государства и общества, пошла навстречу требованиям «земли». «Центр постепенно «поворачивался лицом» к вопросу внутреннего обустройства государства, – пишет историк, – к проблеме земского устроения» [183]. При этом, подчеркивает исследователь, уже «к началу 1550-х гг. земское самоуправление в масштабах страны – системное явление, продукт совместного творчества масс и властной элиты», т.е. работа по «устроению» шла одновременно и сверху, и снизу.

Трудно не согласиться с его утверждением, что «делегируя земствам новые властные полномочия, одновременно конституируя традиционные, устойчивые институты самоорганизации и самодеятельности, центральная власть как будто бы пыталась сформировать из этих архаичных структур адекватного «партнера-соправителя» [183].

Как только правящая элита поняла невозможность проводить политику прежними силами, она неизбежно должна была начать поиски силы, способной компенсировать изъяны бюрократической машины. В.В. Бовыкин считает, что такая сила была найдена в виде земств с их опытом самоуправления. «В результате комплекса реформ местное самоуправление фактически получило признание центральной власти как своего alterego…» [183].

«Представляется возможным предположить, что глубинный смысл реформирования местного управления заключался в том, чтобы не создавать в средневековом архаичном московском обществе нечто новое, подозрительное, а использовать уже существующую практику, облачить в рамки закона и придать понятный политический и социальный статус» [183].

«Вполне вероятно, что власть стремилась найти приемлемый механизм взаимодействия с «землей», учитывающий интересы двух сторон. Такой консенсус в итоге был найден в более или менее удовлетворительном варианте. «Насилия в средневековом мире было предостаточно, – пишет историк, – но не на нем одном строилось государство и структурировалось общество. Никакая власть не может держаться только на одном насилии и подавлении. Есть и был более значимый фактор – консенсус власти и общества, земли и государства…» [183].

Если такой консенсус работает, справляется со своими задачами, то нужно ли от него отказываться и исправлять? Возможно, истинная государственная мудрость и талант заключается именно в том, чтобы не разрушать того, что работает.

Отечественный историк В.А. Аракчеев, занимающийся проблемами земского самоуправления в Русском государстве в XVI–XVII в., считал, что «земская реформа в свете новых источников никак не выглядит антитезой монархическому государству и его институтам. Сохранившиеся до нашего времени комплексы актов земского документооборота свидетельствуют прежде всего о проникновении государственного аппарата в толщу земских миров, чьи усилия были бюрократизированы и поставлены под контроль и учет…» [184].

«Вопрос о центральной власти и местном самоуправлении считается одним из главных вопросов в истории России с конца XV – начала XVI в., с того времени, когда происходит рождение единого национального государства, воплотившего в себе основы единодержавия и общинности, государства земско-самодержавного по форме и, по существу. Историография XIX – начала XX столетия задала высокий уровень научной дис­куссии по этому вопросу. Как о примере гибкого взаи­модействия центральной автократической власти и местного самоуправления, пишет И.Я. Фроянов о государственной деятельности Ивана III» [185]. Ю.Г. Алексеев уве­рен, «русское государство выросло из общины, создалось как иерархическая система общин, подчиненных общеземской власти в лице государя всея Руси, к концу XV ве­ка не было никаких противоречий между государством и общиной, более того, госу­дарство брало на себя обязанности гаранта общинных отношений» [186]. Н.Н. Покровский разделяет позицию Ю.Г. Алексеева: «… центральная власть, будучи не в состоянии дойти до каждой отдельной личности, должна была опираться на само­управляющиеся структуры, первичные социальные общности, что означало их немалую роль в политической системе всей страны» [187]. А.Ю. Дворниченко, С.Г. Кащенко, Ю.В. Кривошеев, М.Ф. Флоринский обращают внимание на такой важный «фактор развития самоуправ­ления, как выборность в органы местной власти – губные и земские – и рассматривают институты самоуправления XVI в. как продолжение демократических вечевых тради­ций Древней Руси в новых условиях формирования единого государства» [188].

В.В. Шапошник считает, «что в годы правления Ивана Грозного создается более-менее стройная система центрального управления, призванная руководить и контролировать действия местных властей. Тогда же вводится местное самоуправление, от которого вы­игрывали не только верхи общества, но и зажиточные посадские и крестьяне, игравшие ведущую роль в самоуправлении» [189].

Вместе с тем, «ведение новых органов местного управления в первой половине XVI в. отнюдь не означало автоматическую ликвидацию старых, утверждает историк, всем хватало работы. Действуя автономно, независимо друг от друга, эти параллельные структуры, каждая по-своему, были связа­ны с центром, действуя по распоряжениям великого князя. Что же касается выборных от местного населения, их участие, например, в губном деле вовсе не было новшеством, как может показаться на первый взгляд» [190]. Таким образом, считает Т.И. Пашкова, «был конституирован старый принцип участия местного населения в новых органах» [190].

Любая выборная долж­ность в органах земского самоуправления считалась «государевой». Институт выбор­ности формировал не представительство самоуправляющихся общин, а представитель­ство местного государственного управления, «не случайно вся система земского самоуправления подчинялась правительственному контролю, а к губ­ным и земским грамотам прикладывались крестоцеловальные записи губных и земских старост, закреплявших их обязательства перед царем».

Реформой, однозначно трактуемой исследователями в негативных оценках, является введение Иваном IV опричнины. Представляется необходимым отметить, что опричнина не улучшила систему государственного и местного управления. Не останавливаясь подробно на проводимой Иваном Грозным политике опричнины, согласимся с характеристикой, которую дает И.А. Иванников: «Опричнина – это переходный период в истории России, связанный с борьбой за власть, централизацией государственного управления, усилением власти царя. При Иване Грозном на Руси начали созываться Земские Соборы, проведены реформы законодательства, управления, суда, земская и военная реформы. В этот период была изменена форма государственного устройства – территория государства была поделена на опричнину и земщину; ужесточился государственный режим. В период опричнины оппозиция была подавлена, а некоторые ее представители, спасаясь от неминуемой смерти, вынуждены была скрываться за рубежом, тем самым давая повод для обвинений в государственной измене со стороны царя. Иван Грозный смог удержать власть внутри страны, но не смог решить многие внешнеполитические проблемы» [192].

«Главным результатом опричнины стал новый механизм вла­сти, с помощью которого стало возможным управлять огромной страной, не поощряя, а наоборот гася ростки демократии. На смену сословно-представительной монархии в результате опричного переворота пришло самодержавие как форма политической и государственной организации господствующего класса» [192].

Сложным испытанием для российской национальной независимости и суверенной государственности стал период конца XVI– начала XVII вв., вошедший в историю как смутное время. Смута начала XVII века подорвала авторитет боярской и дворцовой знати, нанесла удар российской государственности, обострила политическую обстановку. Смута представляла собой не только угрозу независимости и территориальной целостности, но и потери православной самоидентификации русского народа. Игнатов утверждает, что «…возрождение самодержавия и восстановление государственности происходило и только и могло происходить на основах, приближенных к каноническим представлениям о государстве как о «симфонии властей», двуединстве светской и духовной власти, автономно существующих, но в равной степени своими средствами обеспечивающих защиту и торжество православия» [193]. В первой половине XVII в. сложились условия для реализации этих идей.

Самодержавие как национальная форма монархии складывается в окончательном виде в XVII веке. Образ власти в национальном сознании носил сакральный характер, царь воспринимался как сосредоточие высших и вечных ценностей православия – справедливости, истины, красоты, добра, нравственной чистоты. Несмотря на то, что практически все цари династии Романовых в XVII в. были избраны Земскими Соборами, источником их власти воспринимался Бог, а не сословное волеизъявление.

В местном управлении Московской Руси XVII в. важным итогом стало создание уезда в качестве основной административной единицы. Известный исследователь местных органов власти М.М. Богословский писал: «уезд – это округ, тянувшийся к городу, издавна связанный с ним экономическими нитями. Эта исконная, органически и естественно сложившаяся единица делается теперь административной, получая особого управителя в лице воевод… Еще в 1625 году насчитывалось 146 городов с уездами, в которые посылались воеводы, непосредственно сносившиеся с Москвой. Но такая система организации власти на местах не обладала завершенностью, порождала противоречия, способствовала усилению бюрократических начал, присущих усиливавшемуся самодержавному государству. На пороге переломного для судеб России XVIII в. становилось все более очевидным, что отсутствие целостной системы административно-территориального деления с соответствующими органами управления, а также неопределенность компетенции должностных лиц в сочетании с многочисленностью ведомственной принадлежности различных сфер управления и территорий тормозили быстрое продвижение России по всем направлениям экономического, политического и культурного развития» [194].

Перед государством стояла задача модернизации действующих структур. Ее решение выпало на долю крупнейшего преобразователя России – ее первого императора Петра I, который радикально перестроил всю систему социальных отношений, администрацию и политические институты. Сознательной целью Петра I были важнейшие преобразования, которые царь направил на создание особого регулярного государства. В нем абсолютная власть осуществляла все функции управления с помощью развитого законотворчества, а воля монарха была главной движущей силой прогресса.

«Преобразования структуры государственного управления в ходе развития реформаторской деятельности Петра Великого целиком были подчинены идее государя о необходимости неукоснительного соблюдения закона. Старания его были направлены на активное реформирование всей структуры государственного управления, на создание единого централизованного государства, опору которому составит сильный и правильный, а главное исполняемый закон» [194].

«В 1711 г. было создано постоянно действующее высшее правительственное учреждение – Правительствующий Сенат, состоявший из девяти человек. «В деятельности Сената предусматривался принцип коллегиальности, при котором если хотя бы один из сенаторов не подпишет документ и письменно обоснует свое мнение, то решение считалось недействительным» [195]. Сенат был наделен широкими пол­номочиями: заботиться о явке на службу, о развитии торговли соблюдении правосудия, государствен­ных доходах и расходах и т.д. Царь не собирался делиться с ним своей верховной властью. Изначально задуманный как временный орган власти, действующий в период отсутствия монарха, Сенат стал выполнять функции законосовещательного органа власти.

«Сенат стал при Петре Iвысшим органом надзора за государственным управлением. Специально для этого при Сенате учреждалась должность обер-фискала, которому подчинялись фискалы местного уровня, и главное назначение которых заключалось в том, чтобы находить нарушения в работе органов управления. Донесения фискалов ежемесячно рассматривались в Сенате по представлению Расправной палаты, восстановленной в 1712 г. Ее функции заключались в рассмотрении дел местных судов и администрации в качестве апелляционной инстанции.

Недостаточная надежность фискалитета привела в свою очередь к возникновению в 1715 г. при Сенате должности генерального ревизора, или надзирателя, указов. Главное дело ревизора – «чтобы все исполнено было» [196]. «В 1722 г. произошли существенные изменения в организации Сената. При нем были созданы канцелярии рекетмейстера, который при­нимал жалобы на коллегии и герольдмейстера, ведавшего службой дворян. Также учреждался важный для России институт прокуратуры во главе с генерал-прокурором, «оком государевым» и «стряпчим о делах государевых» [196].

Открывшиеся в 1722 году в Москве сенатские и коллежские конторы упростили взаимодействие центральных и местных учреждений. Сенат, передав губернские дела коллегиям, в качестве верховного органа сохранил за собой общее руководство правительственными делами и контроль за деятельностью всех органов власти. В 1722 г. он получил право проводить ревизии местного управления, «чтоб во всех делах была правда», хотя воспользовался этим правом только в 1726 г., когда и была проведена первая сенатская ревизия» [197].

Изменился титул царя. 22 октября 1721 г. Петр I принял титул Императора Всероссийского и превратил прежние «вели­кие государства Российского царствия» во «Всероссийскую империю».

«Усиление власти Петра выразилось в создании Кабинета с личной канцелярией (1704–1727 гг.). Кабинет был военно-поход­ной канцелярией, через который монарх поддерживал связь с Сена­том, Синодом, коллегиями и губернаторами, вел переписку по горным, мануфактурным делам, с заграницей. Сюда же посту­пали различные челобитные, жалобы и доносы» [195].

В 1718–1720 гг. были учреждены новые органы центрального управления, получившие название коллегий. Они заменили собой старые приказы и были построены по западноевропейским образцам. За основу было взято шведское коллегиальное устройство, которое Петр I считал наиболее удачным и пригодным для условий России. Созданию коллегий предшествовала большая работа по изучению европейских бюрократических форм и канцелярской практики. Для организации новых учреждений из-за границы были специально выписаны опытные специалисты практики, хорошо знакомые с канцелярской работой и особенностями коллегиального устройства («в правостах искусных»). Приглашались и пленники-шведы.

«Введение коллегиальной системы существенно упрощало (с точки зрения устранения прежней путаницы в системе приказного управления) и делало более эффективным государственный аппарат управления, придавало ему некоторое единообразие, более четкие компетенции. В отличие от приказной системы, в основе которой лежал территориально-отраслевой принцип управления, коллегии строились по функциональному принципу и не могли вмешиваться в сферу деятельности других коллегий» [197].

«Система местного управления при Петре I сочетала в себе три основных начала – бюрократическое (губернатор и губернское правление), сословное (выборные дворянские органы) и земское. Создав губернии и наделив губернаторов огромными полномочиями, Петр I попытался дополнить бюрократическое начало новыми выборными сословными учреждениями. В 1713 г. в губерниях были созданы состоявшие из дворян ландраты, составлявшие своего рода совет при губернаторе. Предусматривалось, что без их согласия губернатор не должен был предпринимать никаких дел. При этом губернатор был лишен права суда над ландратами, которые судились только в Сенате. В действительности же ландраты не избирались дворянами, а назначались Сенатом или самим губернатором, подбиравшим нужных себе людей. Просуществовав менее пяти лет, они были упразднены» [197].

При Петре I была предпринята первая попытка отделить суд от администрации путем создания самостоятельных судебных учреждений. В 1715 г. в уездных городах суд был изъят из ведения воевод и вверен особым чиновникам – ландрихтерам (местным судьям). Являясь для условий России весьма необычным, можно сказать, смелым предприятием, эта попытка также не увенчалась успехом. Деятельность ландрихтеров с самого начала находилась под жестким контролем губернаторов и воевод. В 1719 г. в главных городах России (Санкт-Петербурге, Москве, Казани, Нижнем Новгороде, Ярославле, Смоленске, Тобольске) были созданы специальные судебные учреждения – надворные суды (гофгерихты) под председательством губернаторов. Им подчинялись провинциальные нижние суды под председательством воевод. В тех губерниях, где не было надворных судов, суд оставался в руках губернаторов и воевод.

«Вскоре вслед за реформой центрального управления 29 мая 1719 г. последовал именной указ Петра о новом административно-территориальном делении России на 11 губерний. В свою очередь, они делились на провинции, которых первоначально было 45, а вскоре стало 50, подразделявшиеся на дистрикты. Соответственно во главе их стояли губернаторы, воеводы и земские комиссары. Центральное место в новой реформе отводилось провинциям, число которых по губерниям распределялось неравномерно. Больше всего их было в Санкт-Петербургской (11 провинций) и Московской (9) губерниях, тогда как обширная Сибирская губерния включала 3 провинции или столько же как Нижегородская, значительно уступавшая ей по площади» [195].

Губернская реформа вводила не только новое административно-территориальное деление, но и перераспределяла должностные обязанности. Губернаторы превращались в военных правителей подведомственных им территорий и в председателей губернских судов. На воевод возлагалось решение полицейских, финансовых и многих социально-экономических проблем, с которыми они могли обращаться в центральные учреждения минуя губернаторов. Реформа способствовала сосредоточению финансовых и административных полномочий в руках нескольких губернаторов – представителей центральной власти, а также создавала на местах разветвленную иерархическую сеть бюрократических учреждений с огромным штатом чиновников. В подчинении у губернатора находились четыре его непосредственных подчиненных: обер-комендант, отвечающий за военные дела, обер-комиссар и обер-провиантмейстер, ответственные за денежные и хлебные сборы, ландрихтер – за судебные дела.

«Воевода обычно возглавлял провинцию, в уезде финансовое и полицейское управление осуществляли земские комиссары, которых частично избирали уездные дворяне, частично назначаемые сверху. Губернаторам перешла часть функций приказов (особенно территориальных), их количество было сокращено. Губернское управление осуществлялось губернаторами и вице-губернаторами, выполнявшими в основном военные и финансовые функции управления. Однако это деление оказалось слишком крупным и не позволяло эффективно осуществлять на практике управление губерниями. Поэтому в каждой губернии были крупные города, в которых управление осуществляла прежняя городская администрация. Вокруг вновь образованных промышленных предприятий, мануфактур, приисков, шахт и верфей росли новые поселения городского типа, в которых стали формироваться органы самоуправления» [195].

«Для обеспечения финансового управления в провинциях при воеводе действовала земская контора во главе с помощником воеводы – земским камериром или земским надзирателем сборов, отвечавшим за государственные доходы. Большое место в обязанностях воевод занимали исключительно полицейские функции.

Новый орган управления, появившийся в 1720 г. в Санкт-Петербурге – Главный магистрат, на который царь возложил контроль всего городского населения России.

По регламенту Главного магистрата 1721 г. городское сословие стало делиться на регулярных граждан и так называемых «подлых» людей. Регулярные граждане, в свою очередь, делились на две гильдии. Первую гильдию составляли купцы, банкиры, аптекари, доктора, свободные художники, иконописцы и серебряных дел мастера. Во вторую гильдию вошли ремесленники, портные, сапожники, столяры, мелкие торговцы. Гильдии управлялись гильдейскими сходами и старшинами. Низший слой городского населения получил возможность выбирать своих старост и десятских, которые могли доносить магистрату свои просьбы» [195].

«Деление страны на единообразные большие административно- территориальные единицы (которыми и стали петровские губернии) во главе с высокопоставленными и особо доверенными сановниками (каковыми и были назначенные Петром губернаторы) закономерно вытекало из условий управления огромной страной с чрезвычайным разнообразием местных особенностей, слабыми связями между регионами и т.д. и т.п. Но практика проведения реформы местного самоуправления поставила в повестку дня создание более мелких единиц (провинций), в которые и был перемещен центр тяжести административного и финансового управления. В общем, оставленная Петром в наследство своим преемникам система местных органов власти осталась незавершенной и, с точки зрения поставленных законодателем перед ней целей, недостаточно эффективной» [195].

«Одним из важнейших результатов петровской губернской реформы можно считать образование единого пространства со стройной системой учреждений. В результате проведенной реформы системы управления первой половины XVIII в. установилось господство бюрократического централизма с мощным аппаратом в центре и на местах. По сути, именно в петровское время была выбрана такая форма отношений между местной и центральной властями Российской империи, определившая траекторию, по которой они развивались в дальнейшем. Однако, как и любое начинание, петровская реформа не могла быть продуманной до конца. Так, центральным вопросом этой реформы был вопрос финансового обеспечения. Постоянный финансовый дефицит заставлял создавать новые политические институты раньше, чем общество созревало для их восприятия (нередко возникали такие ситуации, когда губернские и провинциальные органы по ряду вопросов дублировали друг друга), и поэтому полномочия административных органов и должностных лиц не могли получить необходимого четкого определения. Бюрократическая система, созданная Петром I, была неспособна быстро реагировать на изменения экономических и политических приоритетов власти. Губернаторы были чересчур замкнуты на местных проблемах, чтобы стать оперативными проводниками верховной воли и отстаивать общегосударственные интересы. Поглощенный текущими делами своей местности губернатор не мог соотнести ситуацию в ней с положением во всем государстве, поэтому он был не в состоянии упреждать события, угрожающие внутреннему благополучию и безопасности империи» [198].

«Табель о рангах» закрепила правовое положение чиновников, находящихся на государственной службе. Этот законодательный акт определил порядок прохождения службы чиновниками. Он устанавливал 14 рангов (классов, классных чинов, 1-й – высший). Гражданская и военная служба для дворян стала обязательной, расширились возможности привлечения на службу представителей других сословий. При этом учитывалась не только знатность, но и личные способности и заслуги. Вступающие на государственную должность принимали присягу – обязательство верно служить Отечеству и государю, отстаивать государственные интересы, ответственно и добросовестно относиться к делу.

Табель о рангах давала возможность выходцам из других сословий поступать на военную или гражданскую службу и по мере продвижения получать дворянское звание, сначала личное, а затем потомственное.

Учрежденные Петром I институты просуществовали очень долго: Сенат – 206 лет (1711–1917 гг.), Синод – почти 200 лет (1721–1918 гг.), деление на губернии – 215–220 лет» [199].

«После кончины Петра в истории российской государственности наступил новый период, отличавшийся неустойчивостью политической и экономической жизни. «Череда дворцовых переворотов 1725–1762 гг. ослабила российскую государственность, все уровни управления». Развитие России сдерживала многовековая традиция централизованной самодержавной власти, принявшей в XVIII в. характер абсолютизма.

Система управления строилась по-прежнему на фундаменте основных китов-устоев: самодержавии, крепостничестве, вотчинно-поместной собственности, сословности, что и определило его социальную антинародную направленность, централизацию и бюрократизацию всех этажей управленческой системы.

Административные реформы второй половины XVIII в. проводились в два этапа: в 60-е и 70–90-е годы, разграничительным знаком между которыми стала реакция Екатерины II на социальные потрясения империи начала 70-х гг. В этот период проблема повышения управляемости огромной и постоянно увеличивающей свою территорию империи, выстраивания эффективной, вертикали власти встала особенно остро.

Реформа 1775 г. привела к разукрупнение губерний. Их число увеличилось более чем вдвое и к концу правления Екатерины II насчитывало 50. Каждая губерния подразделялась на уезды; промежуточная территориальная единица – провинция – была ликвидирована. Новое административно-территориальное деление полностью игнорировало экономические связи отдельных местностей России и национальные особенности местного населения. Основу территориального деления составляли задачи налоговой и карательной политики государства. Каждая губерния, чтобы «порядочно могла быть управляема», должна была иметь от 300 до 400 тыс. ревизских душ, а уезд – 20–30 тыс. ревизских душ. Большинство губерний получило наименование по губернским городам (Тверская, Вологодская); некоторые – по рекам (Енисейская), озерам (Забайкальская), историческим наименованиям местности (Волынская, Таврическая) и т.п.

Кроме этого, «была проведена значительная децентрализация местного управления, т. е. расширение распорядительных и исполнительных прав местных чиновников и учреждений; им были переданы многие функции и права коллегий, контор и прочих центральных учреждений» [199].

Каждую из столичных губерний, а также более крупные регионы (чаще всего в две губернии) возглавлял наместник (генерал-губернатор) – должностное лицо, наделенное чрезвычайными полномочиями и ответственное только перед Екатериной II. Наместники назначались преимущественно из высших сановников. Находясь в Петербурге, наместник мог принимать участие в деятельности Сената.

Наместник был главой местной администрации и полиции, осуществлял общий надзор за всем аппаратом управления и суда, чиновниками и сословными органами генерал-губернаторства. Формально не вмешиваясь в судопроизводство («главнокомандующий не есть судья»), он мог оказывать давление на судебные решения, останавливать исполнение приговоров. Наместнику подчинялись войска, находившиеся на территории губернии. Его исполнительным органом было наместническое правление из двух или трех советников.

Все учреждения и должностные лица, созданные местной реформой 1775 г., можно подразделить на три основные группы: административно-полицейские, финансово-хозяйственные и судебные. Первая группа была представлена в губернии губернатором, губернским правлением и приказом общественного призрения, а в уезде – земским исправником (капитаном), нижним земским судом и городничим. Губернатор являлся административным органом губернии и управлял ею с помощью коллегиального учреждения – губернского правления, которое было основным административным учреждением губернии» [200].

«Особое место в администрации каждой губернии занимало совершенно новое учреждение – приказ общественного призрения, которые управляли местными школами, медицинскими и благотворительными учреждениями (госпиталями, больницами, богадельнями, сиротскими домами). Кроме того, они заведовали некоторыми тюремными учреждениями – «работными» и «смирительными» домами» [200].

Крупной вехой в реформах местного управления было утверждение «8 апреля 1782 г. «Устава благочиния или полицейского», определявшего устройство полицейского аппарата городов. Сохранение «благочиния, добронравия и порядка» возлагалось в городах на городскую (отдельную от уездной) полицию и ее органы. Во главе полиции каждой из столиц стоял обер-полицеймейстер, являвшийся председателем полицейского общегородского учреждения – управы благочиния, которая охраняла порядок в городе, принуждала жителей к исполнению законов и постановлений, приводила в исполнение повеления местной администрации и решения судов, заведовала городским благоустройством и торговлей [200].

В каждом губернском городе управу благочиния возглавлял полицеймейстер или обер-комендант. «Город, насчитывавший более 4000 дворов, подразделялся на части (200–700 дворов) во главе с частным приставом. Центром части было полицейское учреждение – канцелярия частного пристава, называвшаяся «часть», «частный» или «съезжий» дом. Полицейская часть следила за охранением «тишины и спокойствия», боролась с пожарами (при частях к концу века стали создаваться пожарные команды во главе с брандмейстерами), ей был подведомствен неопределенный круг дел: осмотр мертвых, призрение подкидышей, надзор за трактирами, гостиницами и ресторанами.

Грамота, выданная городам в 1785 г., восстанавливала органы сословного городского «самоуправления». «Градское общество» получило право юридического лица; оно могло заводить собственность, иметь доходы с имущества, собирать с городского населения специальные сборы и т. п.

Первичным органом сословного «самоуправления» в городе было городское собрание, состоящее из всех «городовых обывателей». Право выбирать и быть избранными имели далеко не все; его получили лишь те «обыватели», которые достигли двадцати пяти лет и имели годовой доход не менее 50 руб. ассигнациями. Этот имущественный ценз вскоре возрос и стал зависеть от размеров города. В Москве он равнялся 5000 руб. Избирательные права в Москве имели лишь купцы первых двух гильдий и некоторые именитые граждане.

Городское собрание избирало городского голову, бурмистров и ратманов в магистрат, старост, судей словесных судов, заседателей от городского сословия в общие и сословные учреждения. Собрание выбирало также распорядительный орган сословного «самоуправления» – общую городскую думу, состоящую из городского головы и гласных от всех шести групп населения города» [201].

Собираясь раз в три года (исключая экстренные случаи), общая городская дума избирала исполнительный орган – шестигласную думу, в которой каждая группа населения имела по одному гласному. Председателем этого постоянно действующего учреждения был городской голова. Он же был председателем сиротского суда. Каждый городской «обыватель» вносился в особую «обывательскую» книгу с указанием его семейного положения и имущественного состояния.

«Значение реформ Екатерины трудно переоценить: если реформы Петра, при отдельных попытках вызвать общество к проявлению самодеятельности, в общем, сводились к централизации и насаждению бюрократизма, то законодательные акты Екатерины были направлены на децентрализацию власти и создание местного общественного управления. Именно законодательство Екатерины II можно считать первой попыткой формирования российского муниципального права» [202].

К концу правления Екатерины II высшее и центральное управление представляли «Сенат, Синод, коллегии Иностранных дел, Военная, Адмиралтейская, Медицинская и Коммерц-коллегия, передавшая казенным палатам многие свои функции. Статус центральных учреждений имели и некоторые экспедиции: О Государственных доходах, По винной части, По соляной части, Для горных дел и Кремлевского строения. Начиная с 1775 г. продолжали функционировать Юстиц-коллегия лифляндских и эстляндских дел и Камер-контора лифляндских, эстляндских и финляндских дел, деятельность которых, как следует их названия, носила региональный характер.

Особенностью реформ Екатерины II стала практика сокращения центральных учреждений вместо их реформирования. Этой стороне её реформаторства, которое в целом оценивается историками положительно, многие учёные дают отрицательную оценку и считают, что не все меры, связанные с реформами были чётко просчитаны.

Децентрализация управления сделала невозможным обсуждение и решение общих вопросов, «которые в каждой отдельной местности выясняются только частями, для отдельных местностей часто не представляются даже и важными, тогда как серьезные интересы государства требуют, чтобы они были непременно разрешены в целом» [202].

Строительство системы государственного управления во второй половине XVIII века было связано с целенаправленным укреплением абсолютной власти монарха. С этой целью было проведено усиление органов власти на местах, которое предполагало передачу им части функций центрального управления. Кроме этого, значительно возвышался в своём статусе и положении институт губернаторства, генерал-губернаторства и вводилось наместничество. Наряду с этим подверглось усовершенствованию общественное сословное управление, дворянству и городам жалованы права самоуправления, корпоративной организации, функционирования на основе законов империи, под контролем царской администрации. Изменено, ужесточено государственное управление духовенством, крестьянством, казачеством.

«Губернская реформа обнаружила к середине 90-х годов XVIII в. ряд недостатков. Генерал-губернатор располагал слишком большой единоличной властью. Наблюдалось совмещение в его руках административных, судебных, контрольных функций. Власть наместнического правления носила формальный характер. Павел I осуществил ряд контрреформ и попытался отменить некоторые преобразований Екатерины II. Но переворот 1801 г. показал, что реванш невозможен.

В первой половине XIX века система ор­ганов государственного управления Россий­ской империи приобрела достаточно строй­ные очертания. Существенно видоизменив­шись после Александровских реформ начала века, она устоялась и законодательно офор­милась в правление Николая I. При этом в развитии государственных органов можно наблюдать прямо противоположные тенден­ции: одни из них стремительно набирают по­литический вес, другие – постепенно теряют былое значение» [202].

«С воцарением Александра I принципы централизации государственного аппарата и единоначалия, свойственные в то время большинству европейских стран, были проведены более радикально и системно. Это было связано с общей унификацией и усложнением государственной жизни, а вместе с тем и функций государственного управления. Положи­тельным для России опытом явилось создание и деятельность в первой половине XIX века Государственного совета, который был создан по проекту М.М. Сперанского. Этот орган позволил вывести на новый уровень процесс издания законов, упорядочив процедуры за­конотворчества и привнеся в них первые эле­менты публичности.

Сенат, кото­рый в начале правления Александра I предпо­лагалось наделить широкими контрольно-надзорными полномочиями, постепенно со­средоточился исключительно на судебных функциях, не имея необходимых ресурсов для выполнения задач государственного управле­ния, которые на него первоначально возлага­лись. С этой точки зрения оставшийся неосу­ществленным план М.М. Сперанского по ре­формированию и разделению Сената на Пра­вительствующий и Судебный лишь подчерки­вает уменьшение влияния Сената в рассмат­риваемый период. С другой стороны, такой орган оперативного государственного управ­ления, как Собственная Его Императорского Величества канцелярия, с момента своего об­разования сосредоточил в своих отделениях многие нити управления Российским государ­ством, в царствование Николая I заменив или существенно уменьшив значение многих го­сударственных органов.

В России происходило усиление самодержавной природы государственного управления, его централизация, бюрократизация, регламентация, военизация, полицеизация и жандармеризация. Обычные функции государственного управления передавались органам полиции, политического сыска. Это придало новые черты абсолютистскому управлению, произошло вступление его в новую фазу – фазу формирования полицейского государства [202].

Наиболее значимой реформой России первой половины XIX века стало соз­дание министерств, которое положило начало строительству отраслевой системы управле­ния, построенной на началах централизации, определения предмета ведения и компетенции органов управления, принципах единоначалия и ответственности в системе исполнительной власти.

«Решающую роль в формировании министерской системы сыграл М.М. Сперанский. Подготовленные им проекты распределения функций центрального управления по министерствам и единообразного устройства и порядка деятельности министерств, как и создания Государственного Совета, были лишь частью общего плана государственных реформ, направленных на постепенное введение в России конституционного образа правления. Но если конституционные планы Сперанского были отвергнуты, то тщательно разработанные им законодательные акты по преобразованию министерств стали основополагающими для всей министерской системы вплоть до крушения Российской империи» [203].

«Попытки реформировать существовав­шую коллегиальную систему управления предпринимались уже в конце XVIII века. Ре­шению основных задач управления империей и созданию с этой целью министерств и была подчинена министерская реформа. В деятель­ности по созданию в России министерской сис­темы управления в период с 1802 по 1835 год необходимо выделить два основных этапа. Первый из них начался с изданием Ма­нифеста «Об учреждении министерств» от 8 сентября 1802 года, в соответствии с кото­рым в России создавались первые восемь ми­нистерств: военное, морское, иностранных дел, внутренних дел, коммерции, финансов, юсти­ции, народного просвещения. В основание раз­граничения отраслей государственного управ­ления было положено деление, установленное Петром I при создании коллегий. Следует от­метить, что в течение последующих ста лет было создано еще лишь четыре министерства» [204].

«Министерская система базировалась на вертикальном подчинении главе каждого ведомства системы местных отраслевых учреждений. Эти учреждения подчинялись министерству (главному управлению) в административном отношении и были обязаны регулярной отчетностью. Все сотрудники министерств должны были исполнять все предписания министра с точностью и беспрекословно. Назначение и увольнение, чинопроизводство, награды и назначения пенсий всех должностных лиц данного ведомства зависели от главы ведомства. Служащие каждого ведомства отличались особой формой мундира, а также некоторыми особенностями порядка чинопроизводства и пенсионного обеспечения. Все должности, образующие данное ведомство учреждений, были расписаны по классам.

Созданная система министерского управления оказалась жизнеспособной. После недолгого периода колебаний и попыток дополнить ее системой регионального управления (путем разделения империи на 12 генерал-губернаторств) она сохранялась с отдельными и в сущности не слишком значительными изменениями, пережив и либеральные реформы 1860-х гг., и конституционные преобразования 1905–1907 гг.» [205].

Значительное влияние не только на ми­нистерскую систему, но и на всю систему го­сударственной власти Российской империи оказал созданный Комитет министров. В дальнейшем его деятельность получила правовую основу в виде «Вы­сочайше утвержденных правил для Комитета министров» от 4 сентября 1805 г., «Выписки из правил, данных в руководство Комитету министров» от 31 августа 1808 г. и «Допол­нительных статей к правилам, данным Коми­тету министров» от 11 ноября 1808 г.

Дан­ными актами определялась компетенция Ко­митета министров с наделением его правом разрешения неотложных дел в отсутствие им­ператора, устанавливался порядок его дея­тельности. При сохраняющейся неопределен­ности юридического статуса Комитет мини­стров начинает занимать на практике цен­тральное место в государственном управле­нии, поглощая значительную часть полномо­чий Сената и Непременного Совета» [204].

«В 1810–1811 годах начался второй этап министерской реформы, юридической основой которого стали три законодательных акта: Ма­нифест «О разделении государственных дел на особые управления, со значением предметов, каждому управлению принадлежащих» от 25 июля 1810 года, «Высочайше утвержденное разделение государственных дел по министер­ствам» от 17 августа 1810 года и «Общее уч­реждение министерств» от 25 июня 1811 года.

«Общее учреждение министерств» стало основным нормативным актом реформы. По­мимо определения предметов деятельности для каждого из министерств, им устанавлива­лись общая структура министерства и поря­док делопроизводства в нем. При этом в ми­нистерствах последовательно проводился в жизнь принцип единоначалия или, иначе го­воря, установления единой «вертикали вла­сти». Министр нес персональную ответствен­ность перед императором, им он назначался и смещался. «Общим учреждением мини­стерств» также были определены компетен­ция и пределы власти министров и подчинен­ных им должностных лиц.

В процессе министерской реформы удалось провести в жизнь масштаб­ную перестройку российской власти, опреде­лившую ее основу вплоть до 1905 года и в изме­ненном виде дошедшую до наших дней. Столь длительную устойчивость этой системы можно объяснить лишь тем, что она почти в полной мере отвечала потребностям времени» [206].

«Важным направлением го­сударственно-правовой институционализации административной политики Российского го­сударства в первой половине XIX века стало организационно-правовое оформление бюро­кратии, выразившееся в определении обяза­тельных требований, предъявляемых к госу­дарственному служащему, применении мер, направленных на повышение профессиональ­ного уровня чиновников, а также в создании стройной системы образовательных учрежде­ний для государственной гражданской служ­бы. Во многом благодаря данным факторам XIX столетие стало известным как «золотой век» российского чиновничества» [206].

Особый этап в оздоровлении общеполитической ситуации в стране, а также в становлении российского местного самоуправления связан с деятельностью Александра II. Данный период характеризуется земской, крестьянской реформой, реформой уездных земских учреждений, а также городской реформой.

В 50-х гг. XIX века возникла необходимость образования особых местных органов, одновременно с разработкой положения об освобождении крестьян от крепостной зависимости. Согласно Положению о уездных и губернских учреждениях земское самоуправление вводилось в 34-х губерниях Российской империи.

Данное положение предусматривало наличие исполнительных и распорядительных органов. Распорядительные функции выполняли губернские и уездные земские собрания, а к исполнительным органам относились губернские и уездные земские управы. Выборы в собрание проходило по трем куриям – городской, землевладельческой и сельской. Подобная система носила название куриальной. Земства имели достаточно обширные полномочия. В предмет их ведения попали земские школы, приюты, больницы, поддержание местных путей сообщения, агрономические решения, пенитенциарная система, вопросы страхования, строительство церквей, продовольственные вопросы, регулирование местной торговли и промышленности.

В центре и на местах общественные деятели очень оптимистично смотрели на будущее земства, так как «впервые в истории России предоставлялись широкие возможности для реальной самостоятельной деятельности населения, деятельности в собственных интересах. На земства возлагались надежды поднять уровень жизни населения, а также преодолеть недоверие, непонимание, отчужденность, которые многие годы накапливались во взаимоотношениях противостоящих друг другу сословий.

Как в губернии, так и в уезде органы, заведующие делами земского хозяйства, были разделены на распорядительные и исполнительные. Распорядительными органами являлись земские собрания, образуемые из гласных (т. е. лиц, имеющих право голоса), которые избирались по трем так называемым куриям: 1) курия частных землевладельцев; 2) курия городских избирателей; 3) курия сельских обществ» [207].

«Для осуществления широкого круга задач, стоящих перед земствами (в хозяйственно-экономической, медицинской, культурной сферах), необходимы были самые разнообразные специалисты. Земства стали нанимать их на работу. Это были врачи, фельдшеры, акушерки, ветеринары, агрономы, статистики, инженеры, страховые агенты, учителя и т.д. В результате в России сложилось уникальное и единственное в своем роде явление – земская интеллигенция, чью деятельность в развитии местного хозяйства, образования, медицины и культуры трудно переоценить. Земская реформа была проведена под влиянием общественного мнения, требовавшего либеральных преобразований. С другой стороны, введение самоуправления на местах для решения хозяйственных местных дел представлялось правительству целесообразным, т.к. царские чиновники на местах, руководствовавшиеся указаниями вышестоящего начальства, действовали малоэффективно и не могли справиться с поставленными перед ними задачами» [207].

Несколькими годами позже Александр II реформировал городское самоуправление, особенностью которого являлся бессословный характер. «Во многом городское самоуправление создавалось с учетом деятельности земских учреждений. 16 июня 1870 г. учреждается Городовое положение, в котором активное и пассивное избирательное право предоставлялось каждому городскому обывателю, независимо от его сословия. Состав органов местного управления был таков: городская избирательная комиссия, городская Дума, городская управа. Городской голова возглавлял городскую управу, который по должности сам, а также и его товарищи входили в состав городской Думы.

Городовым Положением 1870 г. избирательное право, как активное, так и пассивное, предоставлено было каждому городскому обывателю, к какому бы состоянию он ни принадлежал, если он был русским подданным, имел не менее 25 лет от роду и владел в пределах города какой-нибудь недвижимой собственностью или же уплачивал в пользу города сбор со свидетельств: купеческого, промыслового на мелочной торг (лицензию на право мелкой торговли) и т.п. Таким образом, каждый, кто владел хоть крошечным домиком, кто в качестве торговца или ремесленника платил в казну города, пользовался правом не только избирать, но и самому быть избранным в гласные» [208].

«Согласно закону, все лица, имеющие право участия в выборах, вносились в списки в том порядке, в каком они следуют по сумме причитающихся с каждого из них сборов в доход города; затем они делятся на три разряда. К первому разряду причислялись те горожане из показанных в начале списка, которые уплачивали вместе одну треть общей суммы сборов со всех избирателей; ко второму – следующие за ними по списку, уплачивающие также треть сборов; к третьему – все остальные. Каждый разряд составлял особое избирательное собрание под председательством городского головы и выбирал одну треть гласных в городскую думу.

Лучшей стороной реформы 1870 г. было предоставление городскому общественному управлению сравнительно широкой самостоятельности в ведении городского хозяйства и решении местных дел. Утверждению губернской администрации или в некоторых случаях министерства внутренних дел подлежали лишь наиболее важные постановления думы (как правило, финансовые). Огромное же большинство дел, в том числе и годовые сметы, решались думою окончательно и не нуждались ни в чьем утверждении. На губернатора возлагался надзор лишь за законностью действий органов городского самоуправления» [209].

История развития российского государства показала, что реформы 1870 г. внесла значительный вклад в становление и дальнейшее развитие местного управления в России. Н.С. Бондарь и А.А. Джагарян отмечают, что «при всей противоречивости земских реформ «нельзя не признать, что земствам удалось (другое дело – благодаря или вопреки избранной в конечном итоге для них правовой моде­ли) внести значительный вклад в развитие местного хозяйства, промышленности, связи, системы здравоохранения и народ­ного просвещения. Само привлечение посредством земских учреждений местного населения к заведыванию местными пользами и нуждами было признано государственным благом» [210].

«Земская и городская реформы закрепили важные для дальнейшего развития местного самоуправления идеи: признало государственным благом «призвать к ближайшему участию в заведовании делами, относящимися до хозяйственных пользу и нужд каждой губернии и каждого уезда, местное их население, посредством избираемых от оного лиц», провозгласило самостоятельность деятельности земских учреждений в кругу вверенных им дел, установило судебный порядок рассмотрения и окончательного разрешения споров и коллизий между земскими и государственными органами [211].

К сожалению законы 80–90-х гг. по вопросам управления свернули реформаторскую «оттепель» 60–70-х гг., обнаружили слабость гарантий необратимости реформ и подавили наметившуюся реформаторскую тенденцию в России. Изменения в системе управления 80–90-х гг. усилили диспропорции политического и экономического развития, вызвали рост недоверия к власти, стимулировали подпольную, революционную и реакционную оппозицию.

«В конце XIX в. управление Российской империей представляло собой огромную государственную, сословную, иерархизированную бюрократическую пирамиду с императором на вершине, самый многочисленный в мире административный аппарат (более 450 тыс. чиновников), жесткую и централизованную вертикаль исполнительных органов, подконтрольные и ограниченные элементы многосословного земского и городского общественного управления. Российское управление в «мундире самодержавия» не было в отличие от многих стран ни конституционным, ни всесословно-представительным, имело сословную дворянскую основу. Реакционная утопия охранительного «оборончества», непоследовательность реформ, их корректировка в духе абсолютизма вели Россию к революции» [212].

В начале ХХ века Россия оставалась абсолютной монархией. В 1906 году вышло новое издание «Основных законов Российской империи», которые подтверждали незыблемость самодержавия. В законах подтверждалась священность и неприкосновенность императорской особы, его неограниченное право издавать законы, а также осуществлять высшее руководство армией, флотом, исполнительной властью (чиновничеством) и т.д. Монарх осуществлял управление страной, основываясь на докладах министров и губернаторов, в которых содержался отчет об их действиях за определенный период и перечислялись задачи, требующие решения» [212].

В этот период требование создать в России общегосударствен-ный законодательный и представительный орган стало всеобщим. В ответ на социальные выступления масс россиянам был дарован Манифест об учреждении Государственной Думы, продублированный законом о создании Государственной Думы 6 августа 1905 г. «Актом 20 февраля 1906 г. Государственный совет подвергся реформированию и наряду с Государственной Думой стал законодательной палатой. С этого момента любой законопроект должен был быть одобрен тремя инстанциями законодательства: Государственной Думой, Государственным советом и императором. Законопроекты, одобренные и Государственной Думой, и Государственным Советом, представлялись на рассмотрение императору Председателем Государственного Совета. Необходимо отметить, что российской правовой системе того периода было свойственно «геологическое» строение, когда новые акты действовали одновременно со старыми, при этом не отменяя их действие. Понятия «закон» и «указ» не были разделены в законодательстве, соответственно, не было понимания, какие акты должны были рассматриваться Государственной Думой и Государственным Советом, а какие нет. Отметим, что император сохранил право распускать Думу и блокировать ее постановления своим правом вето, которым впоследствии не раз пользовался» [212].

Из всех наиболее популярных и известных демократических норм (всеобщие прямые равные тайные выборы) в России оказалась реализована только одна – тайная подача голосов. Выборы не стали ни всеобщими, ни равными, ни прямыми. Избирательные права не получили женщины, военнослужащие, молодежь до 25 лет, кочевые народы, определенная часть рабочих. Население делилось на четыре избирательные курии: землевладельческая, городская, крестьянская и рабочая.

«Общее число избранных депутатов Думы в разное время варьировалось от 480 до 525 человек. Вторая палата первого российского парламента – Государственный совет – формировался по смешанному принципу. Половина его членов назначалась царем, вторая половина частично избиралась по территориальному, частично по сословно-корпоративному принципу. Дума могла существенно влиять на механизм государственной власти, утверждать государственный бюджет, заниматься разработкой мер социальной защиты малоимущих. Так, например, было разработано и принято одно из самых передовых в Европе фабрично-заводских законодательств. Большое внимание Дума уделяла развитию культурно-национальных автономий, делам религиозных конфессий, вопросам защиты от произвола чиновников.

27 апреля 1906 г. в России начала работать Государственная дума как законодательный орган, без ее одобрения нельзя было принять ни одного закона, вводить но­вые налоги, новые расходные статьи в государственном бюдже­те. В ведении Думы были и другие вопросы, требующие законо­дательного закрепления: государственная роспись доходов и рас­ходов, отчеты государственного контроля по использованию го­сударственной росписи; дела об отчуждении имущества; дела о постройке железных дорог государством; дела об учреждениях компаний на акциях и ряд других не менее важных дел. Дума имела право направлять правительству запросы и объявля­ть ему недоверие. Организационное устройство Государственных дум всех че­тырех созывов определялось Законом «Учреждение Государствен­ной думы», по которому устанавливали срок деятельности Думы – 5 лет. Однако царь мог досрочно распустить ее специальным указом и назначить выборы и сроки созыва новой Думы» [212].

В начале ХХ века в области государственного управления Россия представляла собой государство, тяготеющее к сильной власти монарха, не ограниченного в своих действиях конституцией. «Губернии являлись административно-территориальными единицами, не имеющими самостоятельных полномочий по нормативному регулированию деятельности лиц, проживающих на их территории. В то же время губернаторы, представляющие власть царя на уровне губерний, наделялись практически неограниченными полномочиями. В частности, они могли принимать любые нормативные акты, ограничивающие права и свободы человека и гражданина территории подведомственных им областей. Подчинялись они исключительно Министерству внутренних дел и непосредственно монарху. Основными тенденциями начала ХХ века являлось усиление ветви исполнительной власти, вплоть до придания ей практически неограниченных диктаторских полномочий, при наличии слабых недостаточно развитых законодательной и судебной ветвей власти, а также отсутствии действующей системы сдержек и противовесов. Такая слабая государственная конструкция, с явным перекосом в сторону исполнительной ветви власти, также, на наш взгляд, наряду с другими причинами явилась одним из побудительных мотивов произошедшей в 1917 году Февральской, а затем и Великой Октябрьской социалистической революции» [213].

«Сосуществуя с Государственной думой, царизм с самого на­чала стремился предельно ограничить компетенцию этого обще­национального представительства, придать ему только законосо­вещательный характер, сохранить в неприкосновенности как сис­тему и методы управления в центре и на местах, так и «юриди­ческое основание» всевластия бюрократии – Положение об уси­ленной охране 1881 г. Неспособность самодержавия мирно кон­ституироваться в парламентскую монархию стала одной из причин крушения царского режима» [213].

«В результате Февральской революции государственный строй России изменился – Николай II отрекся от престола, монархия пала и вместо нее была установлена буржуазная республика, официально провозглашенная 1 сентября 1917 г. Решение вопроса об окончательной форме правления в России откладывалось до созыва Учредительного собрания. Сформированное в ходе революции Временное правительство, состав которого часто менялся, осуществляло верховную власть в стране. За несколько месяцев своего руководства Временное правительство учредило государственные органы, среди которых Экономический совет, Министерство продовольствия, Министерство труда, Чрезвычайная следственная комиссия и др.

Параллельно с установлением диктатуры буржуазии в стране возникают иные органы [власти](http://be5.biz/terms/v7.html) – Советы рабочих, солдатских и крестьянских депутатов. При этом сложилась своеобразная ситуация, когда Временному правительству принадлежала номинальная власть, а Советы обладали властью фак­тической. В стране сложилось известное двоевластие. В своих мемуарах А.Ф. Керенс­кий писал, что на самом деле никакого дво­евластия не существовало, просто Советы «мешали» Временному правитель­ству» [214]. Однако, в этой характеристике, данной Керенским, прослеживается некоторый элемент признания, и если Советы мешали, значит, действительно представляли собой политическую силу.

«Исполнительными органами Советов являлись волостные, уездные и губернские комитеты. Возглавлял систему Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет (ВЦИК), созданный на I Всероссийском съезде Советов в июне 1917 г. Обстановка двоевластия создавала необходимость поиска компромисса в вопросе управления страной. Советы более склонялись к революционным методам, которые претворят в жизнь в октябре 1917 г.» [214].

Досоветский период имеет важнейшее значение для формирования российских парламентских традиций. Именно в 1906–1917 гг. был получен первый опыт налаживания диалога между исполнительной и законодательной властью, опыт взаимодействия между палатами парламента и его фракциями; именно в начале XX века российские политические партии начали осваивать парламентские методы борьбы и основы парламентской деятельности. К сожалению, представительный российский орган был образован слишком поздно для того, чтобы успешно выполнить свою главную миссию: сформировать надлежащую законодательную базу и обеспечить эволюционную, мирную модернизацию гражданского общества и государства.

Генезис российской системы управления показывает сохранение определяющей роли государственного фактора в общественной жизни. Повторяемость исторических сюжетов, связанных с российской государственностью, – это существенный повод к размышлениям для выявления закономерностей, присущих нашему обществу. Без беспристрастного анализа и учета этих закономерностей реформы любого масштаба обречены. Современный этап реформирования государственного управления – дополнительное тому свидетельство.

**1.2 Особенности советской государственности**

**и административно-командной системы управления (1917–1991 гг.)**

В развитии советской системы управления можно выделить следующие этапы:

«1) 1917–1921 гг. – период формирования основ советской системы и создания модели партийного государства;

2) вторая половина 20-х гг. – начало 50-х гг. XX в. – формирование командно-административной системы управления и утверждение тоталитарного режима;

3) 1953–1964 гг. – период утверждения авторитарной модели государства и совершенствования командно-административной системы;

4) период стабилизации авторитарной модели и ее последующая стагнация (1965–1985 гг.);

5) 1985–1991 гг. – модернизация авторитарной модели управления и демонтаж советской системы» [214].

Рассмотрим подробнее отечественное государственное и местное управление с 1917 по 1991 г.

В 1917 году произошли кардинальные изменения в структуре власти российского государства и начался новый, советский этап реформирования государственных и местных органов власти. После революционного захвата власти большевиками и обращения новой власти «К гражданам России» был взят курс на отмену собственников помещиков на землю, заключение мира, установление рабочего контроля над производством и создание нового правительства.

«На Втором Всероссийском съезде Советов рабочих и солдатских депутатов, проходившим 25–27 октября (7–9 ноября) 1917 г. в Петрограде, произошло юридическое оформление нового советского государства. Съезд объявил переход власти в центре и на местах к Советам рабочих, солдатских и крестьянских депутатов, провозгласил себя единственным законным высшим органом государственной власти в Росси и сформировал новые органы власти в следующем виде.

Верховным органам власти объявлялся Всероссийский съезд Советов. Между съездами функции этого органа возлагались на Всероссийский центральный исполнитель­ный комитет (ВЦИК) под руководством Председателя. ВЦИК создавал отделы, обладающие правом контролировать, смещать или изменять состав правительства.

Учреждался новый орган власти, выполняющий правительственные функции отраслевого управления – Совет Народных Комис­саров (СНК). Особенность новой власти заключалась в соединении зако­нодательных и исполнительных функций.

Принятый 17 ноября 1917 г. на заседании ВЦИК Наказ утверждал законодательные полномочия нового органа власти, а также устанавливал общую норму, запрещавшую СНК принимать законодательные акты и распоряжения крупного общеполитического значения без утверждения ВЦИК» [214].

СНК, в свою очередь, «получал право принимать неотложные декреты без представления на рассмотрение и утверждение ВЦИК, т.е. также предусматривались законодательные права СНК. Таким образом три органа были наделены законодательными полномочиями: ВЦИК, Всероссийский съезд Советов и СНК.

В конце декаб­ря 1917 г. для осуществления управления народным хозяйством в России с полномочиями центрального государственного органа был создан Высший совет народного хозяйства (ВСНХ). В дальнейшем подобные органы были созданы и в других советских республиках на территории бывшей Российской империи.

Кардинально изменились содержание и функции местных органов власти и управления. Ранее функционирующие городские и земские органы самоуправления были заменены на Советы рабочих и солдатских депутатов, Советы крестьянских депутатов, перед которыми ставились задачи управления и обслуживания хозяйственной, административной, финансовой, культурно-воспитательной сторон местной жизни. Им предоставлялись права издавать местные нормативные акты; избирать из своего состава исполнительный орган (исполком, президиум), выполняющий всю текущую работу по управлению.

Для борьбы с организациями, которые вели антисоветскую пропаганду на территории советской республики, местные советы наделялись полномочиями по их роспуску. Как временная мера допускалось назначение комиссаров в те губернии и уезды, где власть Советов недостаточно укрепилась. Советы находились на государственном финансировании.

К началу 2018 года положение Советской власти на большинстве территорий России было достаточно стабильным. Это потребовало дальнейшего, в том числе и юридического, её закрепления и утверждения модели советской власти. Конституция РСФСР была принята в 1918 г. на V Всероссийском съезде Советов. Главы с шестой по восьмую касались организации централь­ной власти. Высшая власть принадлежала Всероссийскому съез­ду Советов, который состоял из представителей городских Сове­тов (из расчета один депутат на 25 тыс. избирателей) и губернс­ких Советов (один депутат на 125 тыс. жителей). Всероссийский съезд Советов избирал Всероссийский Центральный Исполнитель­ный комитет (ВЦИК) в составе не более 200 членов, который осуществлял всю власть Съезда в промежутках между съездами. ВЦИК назначал Совет Народных комиссаров (Совнарком), в чьи функции входило «общее управление делами Российской Соци­алистической Федеративной Советской Республики», а также из­дание «декретов, распоряжений, инструкций» [214].

Помимо формирования органов власти в соответствии с принятой Конституцией РСФСР, политическая обстановка, складывающаяся в первые годы советской власти, ставила руководство страны перед необходимостью создания структур и органов, усиливающих его властные полномочия. К ним следует отнести Всероссийскую чрезвычайную комиссию по борьбе с контрреволюцией и саботажем, местные и волостные комитеты бедноты для преодоления кризиса хлебозаготовок.

30 ноября 1918 года постановлением ВЦИК учреждается высший и чрезвычайный орган власти – Совет рабочей и крестьянской обороны (СРКО). В конце 1918 – начале 1919 года, по аналогии с СРКО, начинают свою работу местные советы обороны. «Однако, не им было суждено стать самыми массовыми чрезвычайными органами власти на местах в период Гражданской войны. Таковыми стали революционные комитеты (ревкомы), волна создания которых прокатилась по стране летом-осенью 1919 года. Нацеленные на выполнение военно-мобилизационных задач, ревкомы в составе 3-5 человек были низовой основой довольно эффективной вертикали большевистской власти военного времени. Не приходится сомневаться, что новая советская правящая элита вынесла из Гражданской войны представление о высокой эффективности чрезвычайных органов власти в кризисных ситуациях. Это само по себе создавало основу для возрождения чрезвычайных органов в сложные в социально-политическом отношении периоды» [215].

«Условия Новой экономической политики и возникающие в ходе ее реализации противоречия потребо­вали перестройки органов государственного управления всем народным хозяйством. В мае 1921 г. в составе ВСНХ были со­зданы 16 главных управлений по отраслям промышленности. Они руководили промышленными предприятиями через об­ластные (губернские) совнархозы - местные органы ВСНХ. Для управления наиболее крупными предприятиями создава­лись тресты, которых в 1921–1922 гг. было образовано 430, среди них Югосталь, Донуголь, АЗнефть и др.» [216].

«30 декабря 1922 г. открылась новая страница в истории рос­сийского государственного управления. РСФСР вошла доброволь­но на равных основаниях с БССР, ЗСФСР, УССР в единый Союз Советских Социалистических Республик. 30 декабря 1922 г. со­стоялся I съезд Советов СССР, на котором РСФСР, Белоруссия, Украина, Закавказская Федерация (ЗСФСР) объединились в Союз Советских Социалистических республик (СССР). В сен­тябре 1924 г. в него вошли Хорезмская и Бухарская республи­ки. Таким образом, возникла необходимость подготовки но­вой конституции.

На съезде были утверждены два документа: Декларация и Договор об образовании СССР. В Декларации провозглашались принципы доброволь­ности объединения и равноправия республик, также гарантировалось сво­бодного выхода из Союза. В Договоре закреплялась система союз­ных органов власти, их компетенция и основы взаимоотношений с республиканскими управленческими структурами. Союзу передавались международные дела и торговля, объединенные вооруженные силы, финансы, связь и транспорт. В ведение республик переходила промышленность, культура и внутренние дела. Эти два документа легли в основу будущей общесоюзной конституции» [216].

«Таким образом, СССР был создан как государство, а не межгосударственное объединение, при этом такое государство, которое по его основным признакам было федеративным, а не унитарным (кстати, РСФСР была по своей сути унитарным государством, а называлась федерацией, а СССР федераци­ей не назывался). Но были и особенности: за республиками было оставлено право выхода, что соответствует принципам не федерации, а конфедерации» [217].

«31 января 1924 г. II съезд Советов СССР утвердил одоб­ренную республиканскими съездами Первую Конституцию СССР. В 1925 г. принята измененная соответственно Консти­туция РСФСР.

Конституция определяла верховным органом власти но­вого государства Съезд Советов который должен был созываться ежегодно или чаще в случае чрезвычайной политической обстановки.

Центральный Исполнительный Комитет Союза, состоявший из двух равно­правных палат – Союзного Совета и Совета Национальностей –являлся верховным органом власти в период между съездами.

Значительной была территориальная сфера союзной власти и управления. Четко определены предметы ведения Всесоюзного съезда, ЦИК, его Президиума, СНК, Верховного суда, объеди­ненного государственного политического управления, функции, структура общесоюзных и объединенных (впоследствии союзно-республиканских) наркоматов, их количество, порядок функцио­нирования, статус наркомов, коллегий.

Принципиальное значение для развития советского конститу­ционного законодательства имела глава, регламентировавшая дея­тельность Верховного Суда СССР, который учреждался при ЦИК СССР. Таким образом, впервые появился раздел о правоохрани­тельных органах и принципах правосудия. К компетенции Верховного Суда СССР относились: рассмотрение дел по обвинению высших должностных лиц Союза в преступлениях по должности; обеспече­ние единства и законности деятельности нижестоящих судов; разре­шение судебных споров между союзными республиками, а также подготовка заключений о законности тех или иных нормативных до­кументов союзных республик с точки зрения их соответствия Консти­туции СССР.

В соответствии с Конституцией СССР 1924 г. была учреждена должность Прокурора Верховного Суда СССР, который давал заклю­чение по всем вопросам, подлежавшим разрешению этим Судом; поддерживал обвинение и опротестовывал в ЦИК СССР судебные решения» [217].

«В целях объединения усилий союзных республик в борьбе с политической и экономической контрреволюцией, шпионажем и бан­дитизмом Конституция оформила учреждение при CHK СССР особо­го государственного органа – Объединенного Государственного По­литического Управления (ОГПУ**)**, надзор за законностью дей­ствий которого осуществлял Прокурор Верховного Суда СССР.

Заключительная глава Конституции устанавливала Герб и Го­сударственный флаг СССР, определяла Москву столицей СССР.

Образование СССР стало событием огромной истори­ческой важности как для истории России, так и в мировом масштабе. Образование СССР на основе советского интер­национализма – яркий акт развития российской государс­твенности» [218].

В соответствии с новой Конституцией СССР изменилось пра­вовое обеспечение государственного управления. Усовершенство­вано гражданское, семейное, трудовое, уголовное право.

«Государственное управление с конца 20-х гг. функциониро­вало на основе пятилетних планов, имевших силу закона, было подчинено выполнению максимально возможных плановых за­дании, которые нередко пересматривались произвольно в сторо­ну увеличения под лозунгом за 10–15 лет достичь в промыш­ленности того, на что развитым индустриальным странам потре­бовалось в свое время 100–150 лет» [218].

«Потребности планового и конкретного управления новыми отраслями промышленности обусловили создание соответствую­щих союзных и республиканских наркоматов, структур в местных органах, что привело к упразднению вертикальной системы ВСНХ, его органов в губерниях, краях, областях, округах. Ликвидирова­ны были и областные промышленные бюро, объединявшие до 1929 г. СНХ нескольких губерний. В 1932 г. на базе союзно-республиканского ВСНХ образованы наркоматы тяжелой, легкой, лесной промышленности, которые обеспечили быстрое развитие отраслей. Наркомтяжпром превратил свою отрасль в базовую для развития всего народного хозяйства. Наркомлегпром подтянул во второй пятилетке темпы этой отрасли к темпам тяжелой. Возник­ли и другие новые наркоматы путем реорганизации и разделения существовавших. Из Наркомата путей сообщения выделен НК вод­ного транспорта, из Наркомзема – НК зерновых и животновод­ческих совхозов. НК труда упразднен, слит с ВЦСПС, которому переданы все средства соцстраха, санатории, дома отдыха, научные институты, имущество, помещения и кадры. ВЦСПС приоб­рел необычный статус органа общественного управления, который руководил сферой организации труда» [219].

«5 декабря 1936 года VIII Всесоюзным чрезвычайным съездом Советов СССР была принята Конституция СССР (Сталинская Конституция) — основной закон Советского Союза, действовавший 41 год в течение почти семидесятилетнего существования советского государства.

К 1936 году в Советском Союзе произошли огромные, точнее, глобальные, изменения в политической и экономической сферах. В первую очередь это глубокие качественные перемены в классовой и социальной структуре советского общества:

– исчезновения социальных ниш для эксплуататорских классов (помещиков, капиталистов, кулачества);

– появление качественно нового, по сравнению с определением «пролетариат», советского рабочего класса;

– абсолютное преобладание на селе колхозного крестьянства;

– изменение в качественной структуре творческих профессий (более 80 % составляли выходцы из рабочих и крестьян);

– успешное разрешение проблем в области межнациональных отношений;

– в экономической сфере были завершены процессы индустриализации и коллективизации, социалистическая форма производства превратилась в господствующую систему во всех областях народного хозяйства.

Конституция СССР 1936 года подчинена решению задачи искоренения эксплуатации «человека человеком». Это – её высшая идея, идея общенародная (а по существу идея глобальная – общечеловеческая, что нашло своё выражение в государственном гербе СССР) – так называемая ныне «национальная идея». В этой идее выражается высший смысл в иерархии наличествующих в Конституции СССР 1936 года положений, которому в ней подчинено всё остальное. Об этом в её тексте говорится прямо, недвусмысленно и неоднократно» [220].

«Конституционные основы управления развивали прежние, опирались на зафиксированные в Конституции СССР 1936 г. фундаментальные качественно новые устои: собственность на орудия и средства производства, система хозяйства, государ­ство рабочих и крестьян, народная власть в лице Советов депу­татов трудящихся снизу доверху, распределение продукции по принципу «от каждого по его способности, каждому по его тру­ду», гарантированная обеспеченность права на труд, который является обязанностью и делом чести. Базовыми основами уп­равления в сфере государственного устройства являлись добро­вольность объединения в союз равноправных республик, чет­кость распределения предметов ведения и полномочий союзных и республиканских органов власти и управления, суверенность союзных республик» [221]. Таким образом, одной из причин разработки новой Конституции СССР стал комплекс сложных теоретических проблем, связанных с определением характера и формы социалистического государства, приведением всей политико-юридической надстройки в соответствие с произошедшими изменениями.

«Конституция была глубоко продуманным документом, хорошо структурирована, состояла из 13 глав и 146 статей. В ней были сформулированы единые основы СССР: политическая основа – Советы депутатов трудящихся и экономическая – социалистическая система хозяйства и социалистическая собственность на средства производства. Основной документ закрепил союз одиннадцати советских республик (РСФСР, Украина, Белоруссия, Туркмения, Узбекистан, Таджикистан, Казахстан, Киргизия, Грузия, Армения и Азербайджан).

Конституция СССР 1936 г. значительно упростила структуру советских органов власти. Вместо съездов Советов, центральных исполнительных комитетов и президиумов была учреждена система постоянных представительных органов власти в лице Верховных и местных Советов депутатов трудящихся и их президиумов или исполнительных комитетов» [221].

Характерной особенностью Конституции была попытка отойти от идеи объединения законодательной и исполнительной власти в сторону парламентаризма. Ст. 32 формулировала этот принцип так: «Законодательная власть СССР осуществляется исключительно Верховным Советом СССР» [222]. Вскоре СНК СССР совместно с ЦК ВКП(б) стали также пользоваться законодательной властью. «Статья 126 закрепляла руководящую роль коммунистической партии в советском обществе и государстве. Закреплялось на конституционном уровне равноправие мужчин и женщин, расширялись политические права и свободы. Но при наличии в стране всеобъемлющего политического контроля это особого значения не имело.

Высшим органом государственной власти в СССР являлся Верховный Совет СССР, который состоял из двух палат: Совета Союза и Совета Национальностей. Совет Союза избирался всеми гражданами СССР по норме: один депутат от 300 тыс. населения. Совет Национальностей избирался по норме: 25 депутатов от каждой союзной республики, по 11 от автономной республики, по 5 – от автономной области и по одному депутату – от каждого национального округа.

Формально широкими полномочиями обладал Президиум Верховного Совета СССР, призванный играть роль коллегиального главы государства: созывал, распускал и назначал новые выборы Верховного Совета СССР; назначал и сменял наркомов СССР, а также высшее командование Вооруженных Сил; награждал орденами и присваивал почетные звания СССР; осуществлял право помилования; ратифицировал международные договоры; объявлял состояние войны, общую и частичную мобилизацию. Конституция значительно (с 10 до 18) увеличила количество общесоюзных и союзно-республиканских наркоматов СССР» [223].

Начавшаяся в 1941 году Великая Отечественная война потребовала от власти срочной перестройки всей системы управления на военный лад. Война всегда является серьезным испытанием для государственных структур и проверкой жизнеспособности всей системы государственного управления на жизнестойкость, способность перестраиваться и функционировать в соответствии с международной и внутренней обстановкой.

«Военное время требует быстрой координации и перестройки государственного аппарата. В XX веке России и ее преемнику Советскому Союзу приходилось дважды решать подобную задачу: в годы Первой мировой войны и в Великую Отечественную. У Советского Союза в период Великой Отечественной войны проявились специфические черты чрезвычайного государственного управления.

В годы Великой Отечественной войны были созданы следующие чрезвычайные органы власти: Государственный Комитет обороны(ГКО), областные и городские комитеты обороны, Ставка Верховного Главнокомандующего, Совет по эвакуации. Вследствие этого основное значение образования ГКО заключалось в том, что концентрация всех властных функций в руках узкого круга лиц позволила отойти от бюрократических формальностей в управлении государством, от необходимости многочисленных согласований, оформления партийных директив в «советском порядке» и в конечном итоге привела к повышению оперативности в принятии важнейших решений, что было предельно важно в военной обстановке» [224].

«Свои решения ГКО проводил через государственные и партийные органы, назначив в них своих уполномоченных. Местные комитеты обороны наделялись новыми для них полномочиями объявлять местность на осадном положении, собирать народное ополчение, руководить эвакуацией населения. Если военное время ставило задачи, которые необходимо было экстренно решить, то ГКО создавал для решения специальные комиссии и комитеты. В ходе войны по мере необходимости ГКО создавал новые чрезвычайные органы прямого подчинения: Совет по эвакуации, Комитет по разгрузке дорог, «Смерш», Совет по радиолокации, Трофейная комиссия и др. Он решал все военно-стратегические вопросы, готовил резервы для действующей Красной Армии, назначал и смещал высшее командование, налаживал работу промышленности, транспорта, занимался подготовкой трудовых резервов и распределением рабочей силы по отраслям производств» [225].

По словам историка В.Н. Данилова, «…для эффективной реализации директив ГКО на местах, наряду с традиционной системой контроля исполнения важнейших государственных заданий, потребовались особые структуры, способные не только осуществлять надзор, но и, опираясь на авторитет высшей власти в стране, принимать необходимые решения, проводить их в жизнь и нести ответственность» [226]. Был создан институт уполномоченных ГКО, которые назначались для организации работы в тылу, эвакуации и милитаризации экономики. «Если кандидат в уполномоченные ГКО являлся партийным, государственным, хозяйственным руководителем союзного или союзно-республиканского уровня, региональным партийным функционером не ниже уровня областного (краевого) комитета партии, крупным военачальником, то председатель и члены ГКО, курировавшие определённую область военной экономики, принимали решение об утверждении его в этой должности путём внутреннего согласования. Если кандидат непосредственно работал или по долгу службы находился в г. Москве или в непосредственной близости от столицы, то его приглашали в Кремль, извещали о принятом в отношении него решении, вводили в курс дела и вручали подписанный И.В. Сталиным мандат уполномоченного ГКО. Приём мог проводиться как в коллективной, так и в индивидуальной форме (председателем и/или членами ГКО, имевшими непосредственное отношение к профилю будущей деятельности уполномоченного ГКО)» [227].

Наряду с ГКО центральное управление осуществляли: Ставка Верховного Главнокомандования; Совет Народных Комиссаров СССР; Верховный Совет СССР, Верховный суд СССР и Прокуратура СССР. Деятельность союзных наркоматов как органов управления в связи с военным временем не сворачивалась, а наоборот, приобретала новые грани» [228].

«В июле 1942 года был образован Транспортный комитет, который руководил всеми видами транспорта в стране, взаимодействием всех звеньев дорожно-транспортной системы, обеспечивал связь между водниками, железнодорожниками, авиаторами и гужевым транспортом. В Транспортный комитет вошли народные комиссары путей сообщения, морского и речного флота, представители Наркомата обороны. Позднее в 1942 году функции перешли к Оперативному бюро ГКО, в ведении которого находились квартальные планы ведущих отраслей промышленности, контроль за бесперебойным снабжением углем, металлами, электроэнергией, нефтью.

С началом войны начался перевод экономики на военные рельсы, милитаризация экономики. Перестроилась работа наркоматов.

Осенью 1941 г. были созданы наркоматы танковой промышленности и минометного вооружения, в 1942 г. – Комитет по учету и распределению рабочей силы при СНК. По закону 1 июля 1941 г. «О расширении прав народных комиссаров СССР в условиях военного времени» наркомы и директора предприятий получили достаточно широкие полномочия в использовании денежных и материальных ресурсов, перераспределении капвложений. Это было сделано для усиления оперативности и инициативности наркомов, а также способствовало сочетанию централизма с децентрализацией и самостоятельностью отраслевых и местных органов управления.

Произошли изменения в Вооруженных Силах СССР. Для руководства военными действиями на следующий день после начала Великой Отечественной войны Постановлением СНК и ЦК ВКП(б) была создана Ставка Главного Командования, которая была преобразована в Ставку Верховного Главнокомандования 10 июля 1941 г. За Ставкой закреплялось стратегическое руководство вооруженными силами страны. Возглавил этот орган и был назначен Главнокомандующим Вооруженными Силами СССР И.В. Сталин.

В августе 1941 г. было создано Главное управление тыла Красной Армии под руководством заместителя народного комиссара обороны. В самом начале войны начали действовать военные советы фронтов, армий, флотов и флотилий под руководством председателя Военного Совета. Также было создано Советское информационное бюро (Совинформбюро)» [228].

Необходимо было выявлять и обезвреживать агентов и пособников врага, привлекать их к ответственности с самых первых дней войны. «2 ноября 1942 г. Президиум Верховного Совета СССР учредил Чрезвычайную государственную комиссию по установлению и расследованию злодеяний, совершенных немецко-фашистскими захватчиками, и определению нанесенного ими ущерба гражданам, колхозам, государственным учреждениям СССР. Эта комиссия должна была начать сбор данных обо всех преступлениях, совершенных врагом на оккупированной территории.

Изменялся состав и структура, функции правоохранительных органов. С 20 июля 1941 г. по весну 1943г. действовал вновь созданный Наркомат внутренних дел, который возглавил Л.П. Берия. В 1943 году разведка и контрразведка вновь выделились в самостоятельный Наркомат госбезопасности (нарком В.Н. Меркулов), а Главное управление военной контрразведки (Смерш) во главе с B.C. Абакумовым перешло в состав Наркомата обороны под личный контроль И.В. Сталина» [229].

«Значительные изменения военная обстановка внесла и в деятельность органов власти и управления. В связи с тем, что значительная часть депутатов Советов различных уровней была призвана для участия в боевых действиях, полномочия сессий признавались при явке 2/3 депутатов. Не соблюдались и сроки очередных выборов в Советы всех уровней» [228].

«Таким образом, в военное время государственное управление приобретает такие специфические черты, как директивность, милитаризм, чрезвычайность. Власть смогла в кратчайшие сроки перестроить всю систему управления государством на решение военных задач, обеспечение единства фронта и тыла. Милитаризация управления проявилась во многих сферах. Изменились функции государства, его задачи, методы деятельности, предметы воздействия. Нам представляется, что не теряет своей актуальности опыт, накопленный в годы Великой Отечественной войны, он способствует осмыслению истории государственного управления, учит всестороннему учету совокупности объективных и субъективных факторов, конкретно-исторической ситуации при обеспечении эффективности управления с наименьшими издержками, в интересах всего народа» [231].

«С окончанием войны и переходом к мирной жизни перед страной стояли грандиозные задачи по восстановлению народного хозяйства, транспортной структуры, объектов социальной сферы, обеспечению продовольствием и др. Это послужило объективной причиной для прекращения деятельности чрезвычайных органов, решавших задачи военного времени. Прекратила свое существование Ставка Верховного Главнокомандования. Управление всеми Вооруженными Силами стало осуществляться одним ведомством. Функции ГКО перешли к СНК. Военно-промышленные наркоматы были преобразованы в органы управления мирными отраслями производства.

В марте 1946 г. Верховный Совет Союза принял закон о преобразовании Совета Народных Комиссаров СССР, совнар­комов союзных и автономных республик в соответствующие Советы Министров, а наркоматов – в министерства» [231].

«Министерства дробились, разукрупнялись в связи со специализацией отраслей народного хозяйства и культуры или объединялись. В 1946 г. имелось 49 министерств СССР, в 1947 г. – 58, в 1948 г. – 59, в 1949 г. – 48, в 1950 г. – 51» [232]. Такая же система сложилась во всех республиках. Исполкомы создавались в соответствии со струк­турой хозяйства краев и областей и входили в министерскую ведомственную систе­му.

И.Р. Ляпина делает вывод: «Таким образом, в период правления Сталина было усилено административно-бюрократическое начало в работе органов управления, усложнена его структура, действовали параллельные звенья в аппарате, что лишало его гибкости, а, следовательно, становились громоздкими штаты управленческого персонала. Однако тоталитарное начало и жесткая регламентация позволила в кратчайшие сроки привести страну к состоянию мирового лидерства по многим ключевым параметрам функционирования экономики» [233].

**«**В соответствии с решениями, принятыми в мае 1957 г., отраслевой принцип управления промышленностью и строи­тельством был в большой мере заменен территориальным. Всю страну разделили на 105 экономических административных районов. В каждом из них Советом министров союзной рес­публики создавался Совет народного хозяйства (Совнархоз). Переход к территориальной системе управления про­мышленностью и строительством преследовал цель прибли­зить управление к производству. Однако эта цель достигнута не была. Радикальных изменений в развитии промышленнос­ти и строительства не произошло» [234].

7 октября 1977 г. Верховный Совет принял новую Конституцию, которая не изменила структуру центральных и местных органов управления. Однако через 10 лет в 1987 году начался процесс слияния и разделения мини­стерств, в котором достаточно трудно выявить какую-либо закономерность. Беспалов В.В. в своей монографии приводит следующие примеры: «20 июля 1987 г. ликвидированы Министерство тракторного и сельско­хозяйственного машиностроения СССР и Министерство ма­шиностроения для животноводства СССР, и на их базе создано Министерство тракторного и сельскохозяйственного машино­строения СССР, 2 декабря 1988 г. оно ликвидировано. Одно­временно было ликвидировано Министерство автомобильной промышленности СССР, а затем создано Министерство авто­мобильного и сельскохозяйственного машиностроения СССР. В ноябре 1985 г. были ликвидированы шесть сельскохозяй­ственных ведомств и учрежден Госагропром СССР. В апреле 1989 г. он был упразднен, часть его функций взяла на себя Го­сударственная комиссия СМ СССР по продовольствию и за­купкам. Она была ликвидирована в апреле 1991 г. и образова­но Министерство сельского хозяйства СССР. В августе 1986 г. Министерство строительства СССР было «районировано» – на его базе создано 4 министерства, ведаю­щих строительством в разных районах СССР. В 1989 г. они были упразднены. Фактически начиная с 1986 г. центральный аппарат управления хозяйством был недееспособен» [234].

Новые изменения в Конституцию СССР, которые позволили провести реорганизацию органов власти и управления в стране, были внесены 1 декабря 1988 г. «Высшим органом государственной власти СССР был признан Съезд народных депутатов СССР, состоящий из 2250 депутатов и обладающий необходимыми властными полномочиями. В своих решениях Съезд определял основные направления внешней и внутренней политики СССР, утверждал перспективные государственные планы и ведущие общесоюзные программы социального и экономического развития СССР, принимал решения по вопросам национально-государственного устройства, формировал общесоюзные органы. Принятие Конституции и внесение в нее поправок, утверждение границ между союзными республиками, принятие решений о проведении всенародного голосования (референдума) также было прерогативой Съезда.

Законодательным, исполнительным и распорядительным органом государственной власти становился Верховный Совет СССР, избираемый Съездом народных депутатов и подотчетный ему. Верховный Совет СССР по-прежнему состоял из двух равноправных палат: Совета Союза и Совета Национальностей, состав которого ежегодно обновлялся на 20 %.

Для выявления фактов несоответствия Конституции принимаемых нормативно-правовых актов и в соответствии с рекомендациями XIX всесоюзной партконференции был учрежден новый орган – Комитет конституционного надзора СССР, избираемый из специалистов в области политики и права сроком на десять лет.

В марте 1990 г., на Третьем съезде народных депутатов был учрежден пост Президента СССР и была отменена шестая статья Конституции СССР, в которой говорилось о руководящей роли КПСС. Глубинный смысл данных изменений заключался в том, что впервые за многие годы государственная власть законодательно отделялась от партийной, становилась подотчетной всем гражданам, независимо от их политических взглядов [234].

«На V (внеочередном) Съезде народных депутатов СССР, проходившем 2–5 сентября 1991 г., были приняты документы: конституционный «Закон об органах государственной власти и управления Союза ССР в переходный период» и постановление «О мерах, вытекающих из совместного Заявления Президента СССР и высших руководителей союзных республик». В соответствии с ними высшие органы государственной власти СССР – Съезд и Верховный Совет прекращали свою деятельность; распускался Президиум ВС СССР и правительство – Совет Министров СССР; создавался Госсовет СССР, состоявший из Президента СССР и высших должностных лиц республик» [234].

«8 декабря 1991 года три руководителя союзных республик – России, Белоруссии и Украины, не имея на то никаких полномочий, просто объявили о роспуске СССР и образовании Содружества Независимых Государств (СНГ), так как бы речь шла об изменении названия государства. А Президент СССР Михаил Горбачёв, являвшийся гарантом существования вверенной ему страны, предпочёл никак на это не реагировать и «уйти в историю». Парламент – Съезд народных депутатов СССР – пытался дезавуировать роспуск страны, но заседание объявили незаконным, изолировали, обесточили, а депутатам пригрозили лишением свободы. После этого была запущена версия, что «СССР распался сам». По прошествии 25 лет история ещё не расставила до конца акценты, кто, как и почему уничтожил великую державу. На данный момент эти события в разных странах мира преподносят школьникам с учётом национальной специфики» [235].

На территории бывшего СССР появился ряд государств, объявивших себя независимыми, в том числе и Россия, перед которой остро встала задача формирования принципиально новой государственности и органов управления страной. 25 декабря 1993 года была опубликована и вступила в действие новая российская Конституция, принятая на всенародном референдуме 12 декабря 1993 г. Это открыло новый этап в развитии всего российского государства. В соответствии со ст. 1 Основного Закона России – «Российская Федерация – Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления» [236]. 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.

Конституция Российской Федерации 1993 г. закрепила следующую систему органов государственной власти. Главой государства является Президент Российской Федерации. «Федеральное Собрание — парламент Российской Федерации – является представительным и законодательным органом Российской Федерации.  Федеральное Собрание состоит из двух палат – Совета Федерации и Государственной Думы. Исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство Российской Федерации. Правительство Российской Федерации состоит из Председателя Правительства Российской Федерации, заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров.  Правосудие в Российской Федерации осуществляется только судом. Судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства» [237].

В субъектах РФ действуют органы государственной власти республик, краев, областей, городов федерального значения и других субъектов Федерации. Вопросы местного значения решаются органами местного самоуправления, которые реализуют некоторые функции государства, но непосредственно в систему органов государственной власти не входят. «Местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. Местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления. Местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций. Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно» [238].

Таким образом, система органов власти в XX веке неоднократно подвергалась реформированию. Управление строилось в соответствии с политическими представлениями власти, с социально-экономическими задачами, которые ставила история. Появление некоторых структур было вызвано революционным, военным, чрезвычайным положением в стране. Особенности исторического строительства государственного управления состоят в том, что оно прошло сложный, противоречивый, чрезвычайно богатый бурными потрясениями путь. Эффективная работа органов государственного и муниципального управления России на всех уровнях – вот в чем состоит главная задача на будущее с учетом всех проблем и недоработок прошлого.

**ГЛАВА 2. ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ В СИСТЕМЕ ВЛАСТНЫХ ОТНОШЕНИЙ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

**2.1 Стратегия и иерархические уровни в механизме**

**государственного и муниципального управления**

Государственное и муниципальное управление и публичная политика ассоциируются в основном со специально «созданными в результате длительных исторических, политических и социально-экономических процессов органами государственной власти и местного самоуправления» [239].

Управление государством, по мнению учёных, может быть представлено как система официальных государственных институтов, «осуществляемая на основе законов и других нормативных актов организующая, исполнительная и распорядительная деятельность государственных органов, органов местного самоуправления, общественных и иных негосударственных формирований, наделенных соответствующими государственно-властными полномочиями. Государственное управление или управление делами государства вообще осуществляют все ветви государственной власти: законодательная, исполнительная и [судебная власть](https://dic.academic.ru/dic.nsf/enc_law/2181/судебная). Все они реализуют единые цели государства, проводя определенную стратегическую линию внутренней и внешней политики» [240].

Государственное и муниципальное управление выделяется из других управляющихся систем тем, что в его рамках действует сразу два взаимосвязанных способа регуляции: сознательный, и спонтанный. Как тип социального управления оно отличается от других его разновидностей (к примеру, частной корпорации) тем, что при его осуществлении необходим максимальный набор властных полномочий, основой которых являются нормативные правовые нормы, установленные законодательством, регулирующим управленческую деятельность.

Говоря о специфике органов управления всех уровней, следует иметь в виду, что она тесно связана с теми основами государственного и муниципального управления, которые заложены в Конституции Российской Федерации и ряде других нормативных правовых актов страны. «Специфику и природу государственного и муниципального управления определяют присущие только данному виду управления свойства:

1 Субъектом целенаправленных, организующих и регулирующих воздействий является государство. Характер государственного управления в конкретных исторических условиях определяется характером, конституционными основами (принципами) развития государства.

2 В государственном управлении его управляющие воздействия опираются на государственную власть, подкрепляются и обеспечиваются ею. Законы, иные основные. Общие, типовые решения, правила, нормы, устанавливаемые государственной властью – общеобязательны, обеспечиваются авторитетом силы государства.

3 Специфику государственного управления составляют характер и объем охватываемых управлением общественных явлений. В центре государственного управления (смысл государственного воздействия) – решение общих дел, согласование действий всех граждан, защита совместного интереса, удовлетворение потребностей общества, а не отдельных граждан и социальных групп.

4 Комплекс методов и средств государственного воздействия составляют не только правовые, политические, экономические (регулирование, согласование, убеждение, стимулирование и т.д.), но и принуждение с помощью сил правоохранительных государственных органов. Государственная власть и управление в источнике имеют правовую и политическую обусловленность (легитимность), а в реализации – силу госаппарата, обладающего и средствами принуждения» [241].

Итак, рабочую дефиницию категорий государственного и муниципального управления можно сформулировать как особые типы социального управления, при этом:

«В широком смысле государственное управление означает непосредственное осуществление государственной власти: принятие политико-государственных решений и их реализацию, контроль за соблюдением в обществе правозаконности и правосудия.

В узком смысле под государственным управлением понимается административная, исполнительно-распорядительная деятельность органов государственного управления, которая направлена на регулирование процессов, явлений, отношений, связанных с жизнедеятельностью общества, и осуществляется на профессиональной основе» [242].

Что касается муниципального управления, то его определение и полномочия вытекают из Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который гласит:

«Местное самоуправление составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации, признается, гарантируется и осуществляется на всей территории Российской Федерации.

Местное самоуправление в Российской Федерации – форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных [Конституцией](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_2875/#dst0) Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, – законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций» [243].

Категория «государственное управление» включает в себя государственную политику, связанную с разработкой общественной стратегии и тактики, и государственное администрирование, которые являются главной организующей силой в создании действенной системы государственного и муниципального управления и организации качественного взаимодействия органов власти всех ветвей и уровней. Государственная политика в этом смысле сопряжена с выработкой стратегического курса общества, основных направлений развития государства и способов осуществления его целей и задач. В её структуре можно выделить следующие блоки:

«1) формирование легитимного субъекта и институциональной иерархии государственной политики;

2) разработку стратегического курса и принятие государственных решений;

3) административные и прочие средства реализации управленческих решений;

4) блок государственного контроля и арбитража, обеспечения самокоррекции политического режима и «обратной связи» с объектами государственного руководства» [244].

Способы представительства и моделей формирования субъектов государственной политики можно свести к четырем основным типам:

«– элитистскому;

– карпоративистскому;

– плюралистическому;

– партисипаторному.

Они охватывают практически весь системообразующий спектр политического управления, начиная с гиперконцентрации государственной воли в руках одного или нескольких людей (восточные древние деспотии Египта фараонов или императорского Китая) и вплоть до плебисцитарных механизмов или партисипаторных способов формирования субъектов общественного волеизъявления» [245].

«Сторонники концепции элитизма «считают, что государством управляют избранные или назначенные немногие профессионалы, хорошо подготовленные, информированные и поэтому вполне компетентные, а чрезмерное расширение социального представительства и границ политического участия приводит к кризису и снижению эффективности действия всей системы государственного управления. Субъектом государственной политики выступает элита, которой делегируются основные полномочия принятия стратегических для страны решений и которая аккумулирует коллективную волю нации.

Корпоративисты исходят из иных предпосылок, а именно из модели согласования в рамках государственной политики разнородных групповых, корпоративных интересов, как через парламентские механизмы, так и посредством специальных функциональных структур типа 'трехсторонних комиссий', включающих в себя работодателей и профсоюзы, и где правительственные органы выполняют роль арбитра.

В рамках плюралистической модели органы, руководящие государством и вырабатывающие государственную стратегию, формируются на основе свободного, равного и пропорционального представительства» [246].

«Сторонники так называемой партисипаторной системы управления ратуют за кардинальное расширение сферы влияния народных масс на процесс формирования государственной стратегии, а также выступают за существенную децентрализацию властных полномочий государственных субъектов, смещение центра тяжести в сторону регионального уровня принятия решений и порядка самоуправления локальных сообществ граждан» [247].

Важным звеном в механизме государственной политики выступает разработка государственной стратегии и принятие государственных решений, связанных с законодательным процессом и оперативным управлением.

«На этапе выработки политического курса интегрирующую роль играют представительные и законодательные институты, которые формируют коллективные решения. В том же британском парламенте выработка и принятие ключевых для всей нации решений осуществляются в известной степени институционально согласованно депутатами и правящей консервативной и оппозиционной лейбористской партиями.

Этап реализации принятых решений связан главным образом с функционированием институтов исполнительной власти, которые организуют для этого надлежащие мероприятия и изыскивают необходимые ресурсы. В практике государственной политики случается, что за непродуманные решения, принятые одними лицами, расплачиваются их исполнители, как это произошло, например, с печально известным решением о вводе советских войск в Афганистан.

Этап контроля и арбитража в рамках политического процесса относится к деятельности институтов судебного и конституционного надзора, выполняющих функции устранения рассогласований между другими организациями и группами на базе признанных всеми норм. Концепция Алмонда и Пауэлла позволяет рассмотреть политический процесс с высоты птичьего полета, когда всякий институт играет в целостно функционирующей системе свою особую роль» [248].

Таким образом, можно сделать вывод, что государственная политика представляет собой:

во-первых, совокупность соподчиненных действий многих людей;

во-вторых, взаимодействие управленческих звеньев и блоков институционального механизма, направленное на выработку и реализацию стратегических целей и решений;

в-третьих, определенный управленческий цикл, в котором отсутствует жесткая последовательность функциональных фаз, поскольку нередко они идут параллельно.

В этом смысле государственная политика выступает комплексным феноменом, состоящим из действий многих выборных, назначенных или нанятых чиновников с вовлечением в неё большого количества отдельных граждан. Центральным звеном в общем механизме государственной политики является фаза принятия стратегических и оперативно-тактических решений.

В заключение следует отметить что теория и практика управленческой деятельности не только в России, но и в большинстве стран мира свидетельствует о том, что управление в государстве не ограничивается только федеральным и региональным уровнями. «Структура государственной власти может быть эффективной и устойчивой лишь тогда, когда её подкрепляет жизнеспособная система местного управления и самоуправления. Ведь почти все государственные решения, касающиеся интересов граждан, так или иначе, проходят через местные органы» [249]. Государственное управление вместе с уровнем власти составляют целостную общегосударственную систему, обеспечивающую поступательное развитие государства.

**2.2 Специфика управленческой деятельности как профессии**

Подавляющее большинство людей далёких от структур государственной власти имеют неоднозначное представ­ление о профессии управленца. Параметры её оценок простираются от чисто внешних признаков, дающих основание для предпочтительного к ней отношения, до получения возможностей реализовать себя в осуществлении значительных проектов государства и общества.

Первое представляется как романтически-парад­ный официоз государственной хроники, блеск и достоинство политических и государственных лидеров, парадность представительских мероприятий и точность государственного протокола.

Второе более удобное и понятное – государственный или муниципальный служащий, чиновник с перспективой удачной карьеры в масштабах огромной страны, приличной зарплатой, социальным па­кетом и предсказуемым будущим.

Третье – это возможность участвовать в модернизации социальной действи­тельности, вкладывать свой образовательный и профессиональный потенциал в развитие страны. Говоря проще, занимая должность в администрации поселения, района, города или области, делать жизнь людей лучше.

Четвёртая мотивация положительной оценки и особенно выбора профессии – это возможность получить знания и качества личности, которые позволят стать современным специалистом в области управления людьми, организационными и общественными процессами.

Вместе с тем значительное количество даже студентов – будущих специалистов не всегда в полной мере знает о тех особенностях, специфике, которая отличает государственную и муниципальную службу от любых видов деятельности, будь то бизнес, административно-хозяйственная, банковская, научная, преподавательская, культурная и т.д. Прежде всего она связана с Федеральным законом Российской Федерации от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ *«*О государственной гражданской службе Российской Федерации*»* и Федеральным законом от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», в которых закреплена их тесная взаимосвязь, «обеспечивающаяся посредством:

1) единства основных квалификационных требований для замещения должностей муниципальной службы и должностей государственной гражданской службы;

2) единства ограничений и обязательств при прохождении муниципальной службы и государственной гражданской службы;

3) единства требований к подготовке кадров для муниципальной и гражданской службы и дополнительному профессиональному образованию;

4) учета стажа муниципальной службы при исчислении стажа государственной гражданской службы и учета стажа государственной гражданской службы при исчислении стажа муниципальной службы;

5) соотносительности основных условий оплаты труда и социальных гарантий муниципальных служащих и государственных гражданских служащих;

6) соотносительности основных условий государственного пенсионного обеспечения граждан, проходивших муниципальную службу, и граждан, проходивших государственную гражданскую службу, а также членов их семей в случае потери кормильца» [250].

Единство и взаимосвязь государственной и муниципальной службы в значительной мере обусловлены и тем, что органы государственной власти федерального и регионального уровней обладают широкими полномочиями в сфере правового регулирования муниципальной службы. Это выражается, к примеру, в том, что:

«1. Должности муниципальной службы устанавливаются муниципальными правовыми актами в соответствии с реестром должностей муниципальной службы в субъекте Российской Федерации, утверждаемым законом субъекта Российской Федерации.

2. При составлении и утверждении штатного расписания органа местного самоуправления, аппарата избирательной комиссии муниципального образования используются наименования должностей муниципальной службы, предусмотренные реестром должностей муниципальной службы в субъекте Российской Федерации.

3. Соотношение должностей муниципальной службы и должностей государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации с учетом квалификационных требований к соответствующим должностям муниципальной службы и должностям государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации устанавливается законом субъекта Российской Федерации» [250].

Непосредственным образом затронули структурную организацию муниципальных органов и их должностных лиц и глубокие институциональные изменения, направленные на упрочение взаимосвязи между государственными и муниципальными органами власти, произошедшие в связи с реализацией Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [251].

Здесь будет уместным напомнить, «что в ряду наиболее значимых инноваций, предложенных законом, следует выделить вариативность и одновременно ограниченность моделей организации муниципальной власти в крупных муниципалитетах тремя позициями. Во второй модели на всеобщих муниципальных выборах избирается только представительный орган муниципального образования, который, в свою очередь, избирает из своего состава председателя, наделяемого одновременно полномочиями главы муниципалитета, а глава администрации, уже упоминаемый нами сити-менеджер, нанимается представительным органом после проведения конкурса, где в составе конкурсной комиссии (формируемой представительным органом), одна треть принадлежит представителям государственной власти субъекта РФ» [252].

«Взаимосвязь деятельности государственных или муниципальных служащих проявляется и в выполняемых ими функциях, к которым можно отнести следующие:

– организационная функция – с её помощью обеспечивается реализация компетенций государственных или муниципальных органов, связанных с управленческой деятельностью (проведение совещаний, заседаний органов управления, комиссий, штабов, конференций, проверок и пр.);

– правотворческая функция – законопроектная деятельность, разработка и принятие нормативных правовых актов, принятие и исполнение государственных и муниципальных решений, приказов и распоряжений и пр.;

– правоприменительная функция – реализация государственных или муниципальных полномочий распорядительного характера;

– регулирующая функция – разработка и осуществление государственной и муниципальной политики и обеспечение согласования интересов во всех сферах общества;

– правозащитная функция – осуществление мер по обеспечению и защите конституционных прав и свобод человека и гражданина и соблюдения ими обязанностей перед государством и обществом» [252].

Одной из важных задач, которые приходится решать в рамках проведения реформ в государственном и муниципальном управлении, является приведение в соответствие функций государственных и муниципальных органов их роли и месту в управлении страной, ставшей на путь демократического развития.

Её решению посвятил ряд своих, предусмотренных Конституцией Российской Федерации обращений с ежегодным Посланием Федеральному Собранию Президент Российской Федерации В.В. Путин. Выступая впервые с этим программным документом ещё в 2000 году, он призвал к необходимости радикального сокращения функций государственных органов, проблем совершенствования экономической и политической системы и занятия Россией достойного места среди действительно сильных, экономически передовых и влиятельных государств мира. «Надо признать: диктату теневой экономики и «серых» схем, разгулу коррупции и массовому оттоку капитала за рубеж во многом способствовало само государство. Способствовало нечеткостью правил и неоправданными ограничениями. Возможности чиновников действовать по своему усмотрению, произвольно толковать нормы законодательства и в центре, и на местах угнетают предпринимателей и создают питательную среду для коррупции. Надо обеспечить применение законов прямого действия, свести к минимуму ведомственные инструкции, устранить двойственность толкования нормативных актов» [253].

По прошествии почти двух десятилетий, выступая уже со своим 14-м посланием, он обозначил задачи не на один год, как это было принято ранее, а на среднесрочную перспективу – шесть лет, среди которых снова напомнил «о необходимости снижения доли государства в экономике, устранения давления нечистоплотных, коррумпированных представителей власти и правоохранительных органов на бизнес, переведения в течение 2-х лет всей системы контроля и надзора на риск-ориентированный подход» [254].

Современный этап жизни общества отличается обилием проблем, которые привлекают всеобщее внимание и широко обсуждаются. Пожалуй, особенно оживлённо обсуждаемой является информация о представителях государственной и муниципальной власти, её деловых и морально-этических качествах. Поэтому очень важным условием для тех, кто выбрал для себя управленческую деятельность, является обеспечение соблюдения норм служебной этики и служебного поведения на государственной гражданской и муниципальной службе. Лакмусовой бумажкой, своеобразным зеркалом, которое отражает правильность решений и действий работника государственной и муниципальной службы является профессиональная этика, её принципы, требования, нормы, личностные моральные качества. Они формировались на основе общечеловеческой морали в течение многих веков.

Современные этические нормы и правила поведения государственных и муниципальных служащих, помимо вышеназванных законов, сформулированы в Указе Президента Российской Федерации В.В. Путина от 12. 08. 2002 года № 885 «Общие принципы служебного поведения государственного служащего» и Типовом кодексе этики и служебного поведения государственного служащего Российской Федерации и муниципального служащего.

«1. Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих разработан в соответствии с положениями Конституции Российской Федерации, Международного кодекса поведения государственных должностных лиц (Резолюция 51/59 Генеральной Ассамблеи ООН от 12 декабря 1996 г.), Модельного закона «Об основах муниципальной службы» (принят на 19-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств (Постановление № 19-10 от 26марта2002 г.), Федеральных законов от 25 декабря 2008 г. N 273-ФЗ «О противодействии коррупции», от 27 мая 2003 г. N 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации», от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», других федеральных законов, содержащих ограничения, запреты и обязанности для государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих, Указа Президента Российской Федерации от 12 августа 2002 г. № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих» и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также основан на общепризнанных нравственных принципах и нормах российского общества и государства.

2. Типовой кодекс является основой для разработки соответствующими государственными органами и органами местного самоуправления кодексов этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих» [255].

Основой поведения граждан Российской Федерации в связи с нахождением их на государственной и муниципальной службе являются принципы служебного поведения. «Государственные (муниципальные) служащие, сознавая ответственность перед государством, обществом и гражданами, призваны:

а) исполнять должностные обязанности добросовестно и на высоком профессиональном уровне в целях обеспечения эффективной работы государственных органов и органов местного самоуправления;

б) исходить из того, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина определяют основной смысл и содержание деятельности как государственных органов и органов местного самоуправления, так и государственных (муниципальных) служащих;

в) осуществлять свою деятельность в пределах полномочий соответствующего государственного органа и органа местного самоуправления;

г) не оказывать предпочтения каким-либо профессиональным или социальным группам и организациям, быть независимыми от влияния отдельных граждан, профессиональных или социальных групп и организаций;

д) исключать действия, связанные с влиянием каких-либо личных, имущественных (финансовых) и иных интересов, препятствующих добросовестному исполнению ими должностных обязанностей;

е) уведомлять представителя нанимателя (работодателя), органы прокуратуры или другие государственные органы либо органы местного самоуправления обо всех случаях обращения к государственному (муниципальному) служащему каких-либо лиц в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений;

ж) соблюдать установленные федеральными законами ограничения и запреты, исполнять обязанности, связанные с прохождением государственной и муниципальной службы;

з) соблюдать беспристрастность, исключающую возможность влияния на их служебную деятельность решений политических партий и общественных объединений;

и) соблюдать нормы служебной, профессиональной этики и правила делового поведения;

к) проявлять корректность и внимательность в обращении с гражданами и должностными лицами;

л) проявлять терпимость и уважение к обычаям и традициям народов России и других государств, учитывать культурные и иные особенности различных этнических, социальных групп и конфессий, способствовать межнациональному и межконфессиональному согласию;

м) воздерживаться от поведения, которое могло бы вызвать сомнение в добросовестном исполнении государственным (муниципальным) служащим должностных обязанностей, а также избегать конфликтных ситуаций, способных нанести ущерб его репутации или авторитету государственного органа либо органа местного самоуправления;

н) принимать предусмотренные законодательством Российской Федерации меры по недопущению возникновения конфликта интересов и урегулированию возникших случаев конфликта интересов;

о) не использовать служебное положение для оказания влияния на деятельность государственных органов, органов местного самоуправления, организаций, должностных лиц, государственных (муниципальных) служащих и граждан при решении вопросов личного характера;

п) воздерживаться от публичных высказываний, суждений и оценок в отношении деятельности государственного органа или органа местного самоуправления, его руководителя, если это не входит в должностные обязанности государственного (муниципального) служащего;

р) соблюдать установленные в государственном органе или органе местного самоуправления правила публичных выступлений и предоставления служебной информации;

с) уважительно относиться к деятельности представителей средств массовой информации по информированию общества о работе государственного органа или органа местного самоуправления, а также оказывать содействие в получении достоверной информации в установленном порядке;

т) воздерживаться в публичных выступлениях, в том числе в средствах массовой информации, от обозначения стоимости в иностранной валюте (условных денежных единицах) на территории Российской Федерации товаров, работ, услуг и иных объектов гражданских прав, сумм сделок между резидентами Российской Федерации, показателей бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, размеров государственных и муниципальных заимствований, государственного и муниципального долга, за исключением случаев, когда это необходимо для точной передачи сведений либо предусмотрено законодательством Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации, обычаями делового оборота;

у) постоянно стремиться к обеспечению как можно более эффективного распоряжения ресурсами, находящимися в сфере его ответственности.

Государственные (муниципальные) служащие обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации, федеральные конституционные и федеральные законы, иные нормативные правовые акты Российской Федерации» [255].

**2.3 Профессиональное развитие и профессиональная карьера**

**государственных и муниципальных служащих**

Труд сотрудников учреждений государственного и муниципального управления, как уже указывалось выше, имеет свою специфику. К обозначенным особенностям следует добавить, что он не создает материаль­ные и духовные ценности непосредственно, а лишь обеспечивает про­изводящим такую продукцию благоприятные условия для трудовых процессов и деятельности. Кроме того, труд в органах государственно­го и муниципального управления в значительной мере имеет смешанный характер с точ­ки зрения его деления на управленческий и исполнительский. В отличие от производственной сферы, где эти два вида труда могут часто разделяться, слу­жащие сферы управления занимаются одновременно управленческой и исполнительской деятельностью.

Отдельно несколько слов следует сказать о тех, кто решил связать свою судьбу с управленческой деятельностью. Выпускники образовательных учреждений получают системные знания в области организационно-экономических, правовых и этических вопросов государственного и муниципального управления, принципов и инструментов современного публичного управления и менеджмента, владеют основными навыками бюджетирования, управления персоналом, в том числе в государственных и муниципальных организациях и учреждениях. Выпускник вуза – это высококвалифицированный специалист, подготовленный к управленческой, аналитической и консультационной деятельности в сфере государственного и муниципального управления.

«Программа бакалавров и магистров по направлению «Государственное и муниципальное управление» в полной мере отражает отечественный и зарубежный опыт подготовки управленческих кадров и включает широкий круг дисциплин, ориентированных на развитие навыков политического, экономического и правового анализа. Основными направлениями трудоустройства молодых специалистов являются:

– федеральные государственные органы власти;

– органы власти и управления субъектов Российской Федерации;

– органы местного самоуправления;

– государственные и муниципальные предприятия;

– бюджетные учреждения и организации;

– институты гражданского общества;

– общественные организации;

– некоммерческие организации;

– международные организации и органы управления;

– научно-исследовательские и образовательные учреждения и пр.

Организация труда в перечисленных учреждениях включает такие направления обеспечения функционирования данной системы, как нормативное и организационное урегулирование форм и методов разделения и кооперации труда, улучшение информационного обслуживания рабочих мест государственных и муниципальных служащих, рационализация делопроизводства и документопотока, внедрение современных средств, методов и приемов анализа, обработки информации, оптимизация материального и морального стимулирования, укрепление дисциплины труда, служебной ответст­венности, развитие творческой активности сотрудников.

Предпосыл­ками для решения этих задач должны статьи организационно-технические меры, к которым следует отнести: овладение всеми работниками тех­никой, соответствующими приемами и методами обработки информа­ции. А в связи с тем, что речь идет о труде, затраты на который покрываются за счет общественного бюджета, то общество заинтересова­но в экономном использовании всех ресурсов и высоком качестве тру­да государственных и муниципальных служащих.

С учётом обозначенной специфики управленческой деятельности одним из наиболее важных решений, которое человек принимает в своей жизни, является выбор карьеры. В настоящее время наблюдается особый интерес к её изучению. Это во многом связано с тем, что государственная и муниципальная служба претерпевает качественные изменения: внедряется больше инноваций в эту сферу деятельности, совершенствуется механизм отбора кандидатур для назначения на должности, наряду с повышением требований к государственным и муниципальным служащим расширяется и перечень мотивационных мер.

Карьера для государственных и муниципальных служащих является неотъемлемой частью системы государственной и муниципальной службы. Она представляет собой комплекс организационно-правовых мер по определению порядка и оснований для приема на государственную и муниципальную службу, аттестации, исполнения полномочий, присвоения классных чинов, продвижения сотрудников но горизонтали и вертикали иерархии, а также прекращения служебной деятельности. Кроме того, карьера – это один из важнейших социальных механизмов продвижения государственных и муниципальных служащих в соответствии с выбранной профессией, повышение их профессионального уровня и компетентности. Именно поэтому от развития карьеры государственных служащих зависит и развитие самой государственной службы» [256].

«Понятие «карьера» (от фр. *саrriere*) рассматривается как успешное продвижение вперед в области профессиональной, должностной, социальной, научной и политической деятельности. Оно имеет широкое и узкое толкование. В широком понимании карьера – это профессиональное продвижение, профессиональный рост, этапы восхождения служащего к профессионализму. Её результатом является высокий профессионализм человека, достижение признанного профессионального статуса, переход от одних уровней, этапов, ступеней профессионального развития государственного и муниципального служащего к другим. Критерии профессионализма могут меняться в течение всей трудовой деятельности человека. В узком понимании карьера – это должностное продвижение, достижение определенного социального статуса в профессиональной деятельности, занятие определенной должности» [257].

В данном случае карьера является сознательно выбранным и реализуемым служащим путём должностного продвижения. Как правило, государственный и муниципальный служащий осознанно выбирает и строит карьеру и в профессиональном и в должностном плане.

В современных социально-экономических условиях стало актуальным непрерывное профессиональное развитие, совершенствование профессионального уровня, сопровождающее человека в течение всей его жизни. «Профессиональное становление охватывает значительную часть онтогенеза человека – период с начала формирования профессиональных намерений (14–17 лет) до завершения профессиональной жизни (55–60 лет). В этом гетерохронном процессе можно выделить стадии оптации, профессионального образования и подготовки, профадаптации, профессионализма и мастерства. Кратко профессиональное становление можно определить, как «формообразование» личности, адекватной деятельности. Темп и траектория данного процесса детерминируются биологическими и социальными факторами, собственной активностью личности, а также случайными обстоятельствами, жизненно важными событиями и профессионально обусловленными инцидентами» [257].

Эти рассуждения о психологических проблемах профессионального становления личности дополняют данные, приведённые учёным в (табл. 1).

*Таблица 1*

Проблемное поле психологии профессионального образования

на разных стадиях профессионального становления личности [ 257]

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Стадия профессионального становления | Ситуация профессионального становления | Психологически обусловленные образовательные проблемы |
| Оптация  (14−16 лет) | Формирование профессиональных намерений в учебно-профессиональной деятельности, выбор профессионально-образовательной области, поступление в профессиональное учебное заведение или получение профессиональной подготовки | Психолого-педагогические технологии профессионального самоопределения, диагностика профессиональных интересов, склонностей и способностей, организация подготовительных курсов, вступительных и конкурсных испытаний |
| Профессиональное образование и подготовка  (14−23 года) | Формирование учебно- профессиональных мотивов, социально-профессиональных знаний, умений и навыков, овладение способами решения типовых профессионально значимых задач и заданий, развитие готовности к самостоятельной трудовой деятельности и трудоустройству | Психология учебно-профессиональной мотивации, образование, личностно ориентированное содержание и технологии профессионального обучения, воспитания и развития, мониторинг профессионального становления, психологическая подготовка к нахождению своего места в мире профессий |
| Профессиональная адаптация  (18−25 лет) | Приобретение опыта самостоятельного выполнения нормативно одобряемой профессиональной деятельности, освоение новой социально-профессиональной роли и норм профессионального поведения в коллективе | Обеспечение профессиональной социализации, профессиональное самоопределение на рабочем месте, супервизорство, формирование психологической системы деятельности (В. Д. Шадриков) и профессиональное совершенствование |
| Профессионализация (25−33 года) | Высококвалифицированное выполнение профессиональной деятельности и индивидуальный стиль ее реализации на основе сформированных ансамблей профессионально важных качеств и способностей | Непрерывное повышение квалификации и профессиональной компетентности, обеспечение конкурентоспособности путем самообразования и саморазвития, развитие ключевых квалификаций и профессиональной мобильности |
| Профессиональное мастерство  (33−55 лет) | Вершинные достижения в профессиональной деятельности, самоутверждение в профессиональном сообществе, творческий стиль выполнения труда | Всесторонняя актуализация профессионально-психологического потенциала, стимулирование самоактуализации и сверхнормативной профессиональной активности, создание условий для полной реализации себя в профессиональном труде |

Вместе с тем, следует иметь в виду, что процесс осуществления карьеры в значительной степени зависит от множества факторов, как способствующих, так и тормозящих её продвижение. В этой связи нельзя не учитывать то обстоятельство, что на современном этапе развития российского государства, кардинально меняется социальная система нашего общества, условия, продолжительность жизни, увеличивается фаза активной трудовой деятельности людей. Это стало одним из оснований для принятия государственного решения «об увеличении пенсионного возраста граждан Российской Федерации, в том числе и для государственных гражданских служащих» [258]. Потому при определении стадий профессионального становления людей, занимающихся управленческой деятельностью, скорее всего, нельзя пользоваться строгими возрастными рамками.

К этому следует добавить, что на возрастной подход к установлению стадий (этапов) карьерного роста не может не влиять и такой фактор, как правовой статус государственных и муниципальных служащих. «Государственный служащий жестко ограничен рамками своего статуса, этических норм поведения и отношения, высоких стандартов деятельности профессиональных достижений. Однако, как субъект не только профессиональной деятельности, но и жизнедеятельности, госслужащий в этих жестких рамках остается свободным в реализации своего творческого потенциала и в целом в стратегии своей жизни. Суть такой стратегии заключается в организации карьеры таким образом, чтобы сам способ продвижения обеспечил оптимальное использование движущих механизмов и ослаблял действия любых факторов торможения. Стратегической целью является обеспечение устойчивости карьерного процесса» [259].

В своём развитии карьера за последние десятилетия прошла большой путь. Изменение вектора развития государства и общества, повлекшее за собой необходимость реформирования государственного и муниципального управления, привело институты власти и научное сообщество к осмыслению того, что понятие «профессиональная карьера» в современных условиях государственного строительства приобретает новый смысл и значение. Из атрибута буржуазного общества она превращается в фактор, способствующий эффективному функционированию органов власти и их служащих. Обращение к проблематике карьеры большого числа исследователей различных областей деятельности породило множество определений понятия «карьера».

Следует признать, что зарубежный опыт изучения карьеры является более богатым и разнообразным по подходам, направлениям, дисциплинарным ориентациям и обладает наиболее длительной историей развития в сопоставлении с отечественным опытом. Особенностью отечественных исследований в области карьерного развития является повышенное внимание к личностным аспектам данного процесса. Но зарубежные исследователи по вопросам карьеры, предпочитают давать предельно расширенное объяснение продвижения по службе, устанавливая её как «разбитый на определенные интервалы жизненный путь человека, который связан с его работой» [262].

Так, К. Мак Дениэлз делает заключение, что продвижение по службе означает больше, нежели работа или профессия: это «образ жизни», который содержит в себе последовательность профессиональной деятельности и разных типов деятельности в свободное время, в которые индивид включен на протяжении всей жизни. Л. Хансен дает следующую трактовку карьеры, «на протяжении которой совершается цепочка выборов в области образования, работы или семьи, как взаимозависимых частей ролевой интеграции». Н. Джисберс и И. Мур предположили понимание карьеры как «процесса саморазвития индивидума на протяжении всей жизни через интеграцию ролей, окружения и других событий всей жизни человека» [263].

Д. Супер устанавливает, что карьера – это «последовательность и комбинация ролей, какие люди выполняют на протяжении своей жизни», и которые представляют в совокупности единую нацеленность на саморазвитие, последовательность оплачиваемых и неоплачиваемых должностей, которые проходит человек, включая периоды с ранней юности и вплоть до выхода на пенсию; кроме того это такие жизненные роли, соотносящиеся с работой непосредственно, т.е. студент, сотрудник, пенсионер; а также косвенно – родитель, гражданин. При этом, Д. Супер подчеркивает, что карьера динамична и раскрывается только по мере её развертывания и является уникальной для любого индивида в отдельности, состоит из того, что человек делает и чего не делает в течение своей жизни. Значимым представляется и высказывание Д. Супера о том, «что карьеру составляет не только профессиональная жизнь: в неё встраивается и предпрофессиональная и после профессиональная жизнь, а кроме того, интегрируются и роли человека как работника с его иными жизненными ролями» [263].

Подход, при котором карьера рассматривается как итог взаимодействия индивидуума и компании использовал Э. Шейн. При этом, он считал, что в карьерном развитии определяющими становятся «карьерные якоря» или «карьерная ориентация», т.е. восприятие индивидуумом себя самого и ключевых жизненных ценностей, которые идут от предшествующего опыта и становятся сравнительно стабильными на протяжении дальнейшей жизни. К таким ценностям относят стремление к независимости, к стабильности и др. В последующем учёный прибавил к данному перечню новый якорь – «стиль жизни», связанный со стремлением индивидуума к балансу между работой и семьей, как еще одно из вероятных проявлений продвижения карьеры. Посредством карьерных якорей для каждого человека, возможно, установить аспекты успеха в карьере. Выделенный Э. Шейном общенаучный объект «якорь карьеры» является устойчивым статичным механизмом, что и отображает сущность этого явления.

В последние годы в трудах зарубежных ученых осмысление феномена карьерного продвижения, взамен классического восприятия карьеры, которая рассматривается, как линейное последовательное движение от низших должностей к высшим, дополнили понятием «поливариативная карьера», которая отображает более сложную и динамичную характеристику карьерного продвижения в современной системе управления. Данный путь предполагает пики, спады, временное возвращение на прежний уровень, и смену вида деятельности иным, что подчеркивают уникальность карьеры для каждого работника. Согласно этой концепции продвижения по службе, сотрудникам, рассчитывающим на эффективную карьеру, необходимо первоначально иметь не конкретный набор узкого числа навыков и умений, а большой объем умений, к наиболее важным из них относят способность стремительно приспосабливаться к быстроизменяющимся условиям организационной среды и эффективное самообучение.

В современных научных и учебных изданиях, авторы предлагают модель, состоящую из двух типов карьеры: карьеры профессиональной и внутриорганизационной (должностной). К первой они относят пополнение знаний, приобретение опыта, рост профессионализма и т.д. Профессиональная карьера характеризуется тем, что конкретный сотрудник в процессе своей профессиональной деятельности проходит различные стадии развития:

– обучение;

– поступление на работу;

– профессиональный рост;

– поддержка индивидуальных способностей;

– уход на пенсию. Эти стадии конкретный работник может пройти последовательно в разных организациях.

Вторая предполагает изменение роли и должностного статуса в организации. Внутриорганизационная карьера охватывает последовательную смену стадий развития работника в рамках одной организации и реализуется в следующих основных направлениях:

1 Властная карьера связана либо с формальным ростом влияния в организации посредством движения вверх по иерархии управления, либо с ростом неформального авторитета работника в организации.

2 Квалификационная карьера предполагает профессиональный рост, движение по разрядам тарифной сетки той или иной профессии.

3 Статусная карьера – это увеличение статуса работника в организации, выражаемое либо присвоением очередного ранга за выслугу лет, либо почетного звания за выдающийся вклад в развитие фирмы.

4 Монетарная карьера – это повышение уровня вознаграждения работника, а именно: уровня оплаты труда, объема и качества предоставляемых ему социальных льгот.

Однако профессионализм – это не только развитие способностей, но и глубокие знания о своем виде деятельности, нестандартное мышление, сильная и устойчивая мотивационная заряженность на осуществление конкретной деятельности и на достижение в ней высоких результатов. Что же нужно для осуществления профессиональной карьеры в области государственного и муниципального управления?

Наверное, первое и главное условие для человека, стремящегося к профессиональному росту (карьере) – это желание наиболее удачно, эффективно выполнять функции, решать профессиональные задачи и занимать наиболее высокое и влиятельное положение в обществе.

Второе– это готовность человека с раннего возраста посвятить себя решению этой задачи. Ведь именно в детстве люди мечтают стать лётчиком, врачом, директором, президентом и т.д. А если это стремление ребёнка совпадает с возможностями родителей, географическими особенностями проживания, наличием дошкольных и специальных образовательных учреждений и вписывается в направления государственной политики в этой области, то эта мечта становится вполне осуществимой.

Третьим, так называемым, формальным признаком, дающим право на восхождение по карьерной лестнице, является образование. Хотим мы этого, или нет, но для карьерного роста в современной сфере управления одних только способностей, талантов и желания не достаточно. Профессиональная карьера государственного или муниципального служащего может состояться только при наличии соответствующего образования.

Четвёртое– это стремление к властной деятельности, ориентированность на власть, интерес к ней, понимание её смысла и весомости.

Пятое – обладание лидерскими качествами и организаторскими способностями.

Шестое – наличие волевых качеств, способности принимать решения и брать на себя ответственность.

Седьмое – умение находить яркие, позитивные идеи и заставить людей в них поверить.

Восьмое – коммуникабельность, умение как подчинять, так и подчиняться, осторожно балансировать между противоположными мнениями.

Девятое **–** принадлежность к определённой политической партии. Применительно к современной России, фактором, положительно влияющим на карьерный рост, может стать активное членство в любой из четырёх парламентских политических партий. Но самой влиятельной из них, несомненно, является «Единая Россия».

При всём многообразии подходов к пониманию сути профессиональной карьеры государственного и муниципального служащего, следует согласиться с мнением о том, что карьера – это продвижение человека по ступеням производственной, социальной и политико-административной иерархии. Её характер, тип и темп определяются господствующими общественными отношениями, объективными возможностями, предоставляемыми обществом для осуществления, обстоятельствами жизни конкретного человека, его личными способностями, целеустремленностью, семейным положением и состоянием здоровья. Карьера во властных структурах предполагает наличие механизмов социального отбора наиболее способных людей, желания у них к осуществлению управленческой деятельности и соответствующей профессиональной подготовки.

Широкомасштабное реформирование всех сфер жизни российского общества, значимость и важность задач, стоящих перед современной Россией в области экономического развития и становления рыночной экономики, совершенствования функционирования социальной сферы, повышения обороноспособности, обеспечения безопасности и государственного и муниципального управления повлекли за собой изменение отношения со стороны государства к вопросам кадровой политики, а тема карьеры приобрела широкую популярность в среде российских ученых и практиков.

Рыночная система, на которую в современной России нацелены ориентиры не только в экономической сфере, но и в области управления, кардинально изменила положение государственных и муниципальных служащих с точки зрения их трудоустройства и продвижения по службе. Реалии таковы, что и в этой достаточно закрытой отрасли управления, претенденты на должности в органах государственной и муниципальной власти должны пройти через такие процедуры, как представление и даже рекламирование своих компетенций и конкурс.

Таким образом, карьера как продвижение по службе, представляет собой многомерный социальный и психологический феномен, взаимосвязанный целенаправленной активностью человека, которая обеспечивает ему чувство успешной профессиональной самореализации. Сложность карьерного продвижения обусловливается множеством факторов, и прежде всего, сопряженных с личностными особенностями сотрудника, который делает карьеру, а также средой, в которой формируется карьера, особенностями и степенью развития общества.

Во-первых, она охватывает все перечисленные типы карьерного процесса и может выражаться как в продвижении службы по ступеням иерархии, так и в совершенствовании его профессионализма.

Во-вторых, сама профессия «государственный служащий» или «муниципальный служащий», означающая тип руководителя ориентированного на деятельность в условиях рыночной экономики, являет собой сложное образование. Для овладения ею необходимо иметь самые высокоорганизованные из личностных качеств и способностей и обладать самыми сложными из практических навыков.

В-третьих, являясь важной фигурой в организации, служащий своим профессиональным ростом во многом определяет и рост организации в целом. Будучи проводниками, в жизнь программ по достижению целей организации, ответственными за успешность их выполнения, государственные и муниципальные служащие, по сути, олицетворяют собой саму организацию.

В-четвертых, государственный или муниципальный служащий является одновременно и создателем, и потребителем системы карьерного движения. Он создает социальный контекст, смысл трудовой деятельности в рамках организации и для подчиненных и для себя.

Таким образом, карьера государственного и муниципального служащего как предмет исследования представляет собой сложное, комплексное, многоаспектное явление, и для наиболее полного, адекватного её изучения необходимо опираться на перечисленные принципы, правила и требования.

Большую роль в профессиональном развитии государственных служащих играет Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» № 79-ФЗ от 27.07.2004года.

Он стал предметом регулирования отношений, связанных:

– с поступлением на государственную гражданскую службу;

– с прохождением и прекращением службы;

– с определением правового положения (статуса) государственного гражданского служащего.

Именно государственная гражданская служба как вид государственной службы, требует нового видения и понимания, переосмысления каждым служащим своего места и роли в системе управления территорией или отраслью, принятия управленческих решений, оказываемых государственных услуг гражданам и организациям. Реализация закона, в совокупности с программой реформирования государственной службы, требует такой организации управления государством, которая должна оцениваться как результативная.

Свои требования к представителям органов управления страны обозначил в Послании Федеральному Собранию 1 марта 2018 года и Президент Российской Федерации В.В. Путин: «Чиновники всех уровней должны быть заинтересованы в росте своей эффективности и быть жёстко нацелены на получение конкретного результата… Именно в такой логике нужно перестроить всю систему государственной службы, там, где это целесообразно, – внедрить проектные методы работы… Хочу подчеркнуть: для всех, кто хочет работать, проявить себя, готов честно служить Отечеству и народу, добиться успеха, Россия всегда будет страной возможностей. В этом залог нашего успешного развития, уверенного движения вперёд» [264].

Профессиональная служебная деятельность гражданского служащего осуществляется в соответствии с должностным регламентом в который включаются:

– квалификационные требования к уровню и характеру знаний и навыков, предъявляемые к гражданскому служащему, замещающему соответствующую должность гражданской службы;

– требования к образованию;

– требования к стажу гражданской службы или стажу (опыту) работы по специальности;

– права и ответственность гражданского служащего за неисполнение (ненадлежащее исполнение) должностных обязанностей.

Положения должностного регламента учитываются при проведении:

– конкурса на замещение вакантной должности гражданской службы;

– аттестации;

– квалификационного экзамена;

–планировании профессиональной служебной деятельности гражданского служащего.

Результаты исполнения гражданским служащим должностного регламента учитываются:

– при проведении конкурса на замещение вакантной должности гражданской службы или включении гражданского служащего в кадровый резерв;

– при оценке его профессиональной служебной деятельности в ходе проведении аттестации, квалификационного экзамена либо поощрении гражданского служащего.

Аттестация гражданского служащего проводится в целях определения его соответствия замещаемой должности гражданской службы. При её проведении непосредственный руководитель гражданского служащего представляет мотивированный отзыв об исполнении гражданским служащим должностных обязанностей за аттестационный период.

Не подлежат аттестации 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 её проведении учитываются соблюдение гражданским служащим ограничений, отсутствие нарушений запретов, выполнение требований к служебному поведению и обязательств, установленных настоящим Федеральным законом.

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

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

В состав аттестационной комиссии включаются:

– представитель нанимателя и (или) уполномоченные им гражданские служащие (в том числе из подразделения по вопросам государственной службы и кадров, юридического (правового) подразделения и подразделения, в котором гражданский служащий, замещает должность гражданской службы);

– представитель соответствующего органа по управлению государственной службой, а также представители научных и образовательных учреждений, других организаций, приглашаемые в качестве независимых экспертов – специалистов по вопросам, связанным с гражданской службой.

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

Состав аттестационной комиссии формируется таким образом, чтобы была исключена возможность возникновения конфликтов интересов, которые могли бы повлиять на принимаемые аттестационной комиссией решения. На время аттестации гражданского служащего, являющегося членом аттестационной комиссии, его членство в этой комиссии приостанавливается.

В случае неявки гражданского служащего на аттестацию без уважительных причин или отказа гражданского служащего от аттестации гражданский служащий привлекается к дисциплинарной ответственности в соответствии со статьей 56 настоящего Федерального закона, а аттестация переносится.

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

– соответствует замещаемой должности гражданской службы;

–соответствует замещаемой должности гражданской службы и рекомендуется к включению в установленном порядке в кадровый резерв для замещения вакантной должности гражданской службы в порядке должностного роста;

– соответствует замещаемой должности гражданской службы при условии успешного прохождения профессиональной переподготовки или повышения квалификации;

– не соответствует замещаемой должности гражданской службы.

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

1 Подлежит включению в установленном порядке в кадровый резерв для замещения вакантной должности гражданской службы в порядке должностного роста;

2 Направляется на профессиональную переподготовку или повышение квалификации;

3 Понижается в должности гражданской службы.

При отказе гражданского служащего от профессиональной переподготовки, повышения квалификации или перевода на другую должность гражданской службы представитель нанимателя вправе освободить гражданского служащего от замещаемой должности и уволить его с гражданской службы. Гражданский служащий вправе обжаловать результаты аттестации в соответствии с настоящим Федеральным законом.

В целях совершенствования гражданской службы и повышения профессиональной подготовки проводятся квалификационные экзамены, которые сдают гражданские служащие, замещающие без ограничения срока полномочий должности гражданской службы категорий «специалисты» и «обеспечивающие специалисты», а в случаях, определяемых Президентом Российской Федерации, – должности гражданской службы категории руководители».

Квалификационный экзамен проводится при решении вопроса о присвоении классного чина гражданской службы гражданскому служащему по замещаемой должности гражданской службы по мере необходимости, но не чаще одного раза в год и не реже одного раза в три года. Ранее этого срока внеочередной квалификационный экзамен может проводиться 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.

Профессиональная переподготовка, повышение квалификации и стажировка гражданского служащего осуществляются в течение всего периода прохождения им гражданской службы.

Основанием для направления гражданского служащего на профессиональную переподготовку, повышение квалификации или стажировку являются:

1) назначение гражданского служащего на иную должность гражданской службы в порядке должностного роста на конкурсной основе;

2) включение гражданского служащего в кадровый резерв на конкурсной основе;

3) результаты аттестации гражданского служащего.

Повышение квалификации гражданского служащего осуществляется по мере необходимости, но не реже одного раза в три года. Профессиональная переподготовка и повышение квалификации гражданского служащего осуществляются в имеющих государственную аккредитацию образовательных учреждениях высшего профессионального образования. Стажировка гражданского служащего осуществляется непосредственно в государственных органах и иных организациях. Гражданский служащий также может получать дополнительное профессиональное образование за пределами территории Российской Федерации. Профессиональная переподготовка, повышение квалификации и стажировка гражданского служащего осуществляются с отрывом, с частичным отрывом или без отрыва от гражданской службы.

Вид, форма и продолжительность получения дополнительного профессионального образования устанавливаются представителем нанимателя в зависимости от группы и категории должности гражданской службы, замещаемой гражданским служащим, в порядке, определяемом Президентом Российской Федерации.

Прохождение гражданским служащим профессиональной переподготовки, повышения квалификации или стажировки подтверждается соответствующим документом государственного образца и является преимущественным основанием для включения гражданского служащего в кадровый резерв на конкурсной основе или продолжения замещения гражданским служащим должности гражданской службы.

Гражданскому служащему, проходящему профессиональную переподготовку, повышение квалификации или стажировку, представителем нанимателя, образовательным учреждением профессионального образования, государственным органом или иной организацией обеспечиваются условия для освоения образовательной программы дополнительного профессионального образования.

Профессиональное развитие государственных служащих – это не самоцель. Развивать персонал необходимо при условии, что сотрудникам будет предоставлена возможность реализовать свои возросшие способности. Каждая программа развития человеческих ресурсов государственной службы, включающая развитие способностей и изменения в деятельности и потребностях, должна быть ориентирована на измеримое улучшение конкретных показателей деятельности организации, позволяющих сделать её деятельность более эффективной.

Вопросы развития персонала нельзя решать на любительском уровне. К ним необходимо подходить сугубо профессионально и при наличии потребности в знаниях в области профессионального развития. Развитие федеральной гражданской службы и гражданской службы субъектов Российской Федерации обеспечивается соответственно федеральными программами развития федеральной гражданской службы и программами развития гражданской службы субъектов Российской Федерации.

Одним из основных законов, касающихся муниципальных служащих, является Федеральный Закон «О муниципальной службе в Российской Федерации» от 02.03.2007 г. № 25-ФЗ. В этом законе предметом регулирования выступают отношения, связанные:

**–** с поступлением на муниципальную службу граждан Российской Федерации;

– с поступлением на муниципальную службу граждан иностранных государств – участников международных договоров Российской Федерации, в соответствии с которыми иностранные граждане имеют право находиться на муниципальной службе;

– с прохождением и прекращением муниципальной службы;

– с определением правового статуса муниципальных служащих.

Созданию данного нормативного правового акта предшествовал Федеральный Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ, в котором в соответствии с Конституцией РФ устанавливаются общие правовые, территориальные, организационные и экономические принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации, определяются государственные гарантии его осуществления.

Определяя программы профессионального развития муниципальных служащих, необходимые для профессиональной подготовки, кроме той которую они имеют по базовому образованию, должна проводиться аттестация муниципальных служащих, замещающих муниципальные должности муниципальной службы.

Аттестация муниципальных служащих, замещающих должности в органах местного самоуправления, проводится не реже одного раза в 4 года аттестационной комиссией в порядке, установленном нормативным актом органа местного самоуправления. Аттестация проводится в три этапа:

1) предаттестационный период, который длится около одного месяца. На данном этапе формируется аттестационная комиссия, определяются конкретные сроки проведения аттестации, составляются списки муниципальных служащих, подлежащих аттестации, утверждается график проведения аттестации, готовятся аттестационные листы;

2) аттестация. Муниципальные служащие аттестуются на заседании аттестационной комиссии, в состав которой входят председатель комиссии, заместитель председателя, секретарь и члены комиссии, а также руководитель соответствующего органа местного самоуправления (либо его заместитель), представители кадровой и юридической служб органа местного самоуправления.

Аттестация проводится в строго назначенное время в присутствии муниципального служащего и непосредственного руководителя подразделения, в котором работает аттестуемый. В аттестационную комиссию представляются:

– аттестационный лист;

– отзыв руководителя и лист аналитической оценки профессиональных качеств муниципального служащего;

– аттестационный лист с данными предыдущей аттестации. Оценка служебной деятельности муниципального служащего основывается на его соответствии квалификационным требованиям по замещаемой должности, определении его участия в решении поставленных перед соответствующим подразделением задач, сложности выполняемой работы, ее результативности.

В результате аттестации муниципальному служащему дается одна из следующих оценок:

– соответствует занимаемой должности;

– соответствует замещаемой государственной должности муниципальной службы при условии выполнения рекомендаций аттестационной комиссии по его служебной деятельности;

– не соответствует занимаемой должности.

Результаты аттестации заносятся в аттестационный лист, который подписывается председателем, заместителем председателя, секретарем и членами аттестационной комиссии.

3) после аттестационный период. Результаты аттестации сообщаются руководителю органа местного самоуправления, который должен с учетом оценок и рекомендаций аттестационной комиссии принять решение:

– о повышении в должности;

– о присвоении квалификационного разряда;

– об изменении надбавки за особые условия службы;

– о включении в резерв на выдвижение на вышестоящую должность;

– о понижении в должности;

– о направлении на повышение квалификации, переподготовку;

– об освобождении от занимаемой должности.

В итоге после аттестации или сдачи квалификационного экзамена муниципальным служащим присваиваются квалификационные разряды. Квалификационные разряды, порядок их присвоения и сохранения при переводе или поступлении муниципальных служащих на иные муниципальные должности муниципальной службы либо государственные должности государственной службы субъектов Российской Федерации, а также при увольнении муниципальных служащих с муниципальной службы устанавливаются законами субъекта Российской Федерации в соответствии с федеральным законодательством.

Становление и развитие государственности и формирование эффективной системы управления в стране в целом и в её регионах во многом зависит от качества работы государственного аппарата и муниципальных органов власти, поэтому в период реформирования государственной и муниципальной службы появляется острая необходимость в привлечении молодых, талантливых специалистов. Вместе с тем, очень часто складывается парадоксальная ситуация, когда, с одной стороны, государственные и муниципальные органы власти заинтересованы в том, чтобы на службу поступали и строили карьеру только лучшие, мотивированные кадры, с другой –   не могут предоставить им ясную дальнейшую перспективу карьерного роста.

Стратегия карьеры динамична, поскольку, как уже отмечалось выше, на неё влияет много различных факторов. К универсальным, обеспечивающим карьерную успешность, к примеру, Е.Г. Молл относит: «выход за рамки должностных обязанностей, стремление к совмещению обязанностей, концентрации власти, постоянное проявление своих возможностей во всех ситуациях, адаптивность к изменяющимся условиям, изменение организационной среды в соответствии с ценностными ориентациями управленца» [265].

Помимо факторов, определяющих карьерную успешность на государственной и муниципальной службе, следует учитывать и некоторые проблемы, которые препятствуют будущему чиновнику строить карьеру и реализовывать свой потенциал в российских органах власти. К ним следует отнести:

1 Несовершенную правовую базу, касающуюся вопросов профессиональной подготовки и развития государственных и муниципальных служащих. Суть этой проблемы заключается в том, что в практике осуществления управленческой деятельности сохраняется направленность на усовершенствование существующего законодательства, а не на четкое исполнение предписаний, требований, основных принципов, зафиксированных в законах. К этому следует добавить и несовершенство механизмов управления карьерой, что не позволяет государственному и муниципальному служащему выстраивать перспективы для дальнейшего развития и профессионального роста.

2 Отсутствие эффективно работающего механизма реализации кадровой политики в органах государственного и муниципального управления. Это препятствует честному продвижению профессиональных сотрудников по карьерной лестнице и обеспечению реально действующих карьерных процессов. Низкая эффективность деятельности кадровых служб, недостаточный уровень профессионализма сотрудников, невыполнение основных принципов кадровой политики, отсутствие разработанных программ развития, четких критериев и оценки результатов деятельности, определяющих продвижение внутри организации, приводит к тому, что на службу поступают люди, чьи знания, профессионализм и компетентность, практические навыки не отвечают современным требованиям.

На этот недостаток в работе с кадрами обратил внимание политической элиты страны и Президент Российской Федерации В.В. Путин: «Всем очевидны и главные проблемы, ничего нового здесь тоже не скажу, – это низкая эффективность государственной власти и коррупция. Без качественного современного госуправления, без высокой персональной ответственности тех, кто этим занимается, мы не решим задач, стоящих перед обществом и страной» [266].

3 «Административный ресурс». Под «административным ресурсом» следует понимать «систему управленческих методов и средств, реализуемых должностными лицами и государственными органами в целях, противоречащих базовым принципам государственной службы (принцип приоритета прав и свобод личности, принцип равенства прав, принцип верховенства закона, принцип прозрачности» [267].

Среди негативных явлений, «всё более агрессивно проявляющихся в последние годы в среде государственных и муниципальных служащих, эксперты отмечают, подбор кадров по родственным и приятельским признакам, коррумпированность, недостаточный профессионализм и низкий уровень общей культуры. Прогрессирует практика, при которой знакомства, связи и рекомендации позволяют продвигаться по службе определенному кругу лиц, что зачастую затрудняет и даже блокируют возможность построения карьеры профессиональными, талантливыми специалистами.

4 Возможности «бокового входа». Речь идёт об уже сложившейся в последние годы практике в Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях, когда с подачи и по настоянию вышестоящих органов власти на главные должности в республиках, краях, областях и муниципалитетах часто попадают кандидаты, приходящие извне (из другой территорий, государственного или муниципального органа).  У подобной практики достаточно много противников, которые считают, что целенаправленное обеспечение преемственности и постепенного карьерного роста сегодня оказывается проблематичным. Оно приводит к тому, что потенциал собственных сотрудников в территориях часто необъективно оценивается как несоответствующий требуемому уровню компетенции, а потому их продвижение по службе замедляется или вообще становится невозможным.

5 Отсутствие должной системы контроля за использованием потенциала государственных служащих. В современном демократическом обществе руководство страны должно проводить целенаправленную работу по контролю за воспитанием и обеспечением карьерного роста государственных и муниципальных служащих, заботиться о их высоком авторитете и достойном имидже. Основой этой работы должно стать понимание того, что принадлежность к власти определяется не только высоким статусом и должностью, а, прежде всего, профессиональной подготовкой человека, его деловыми и моральными качествами, способностью нести ответственность за принимаемые решения.

Что касается Российской Федерации, то, как уже отмечалось выше, сегодняшний и профессиональный, и морально-этический уровень государственных и муниципальных служащих, к сожалению, часто не соответствует тем требованиям, которые к ним предъявляет общество. К причинам подобного положения следует отнести и то обстоятельство, что работа по управлению карьерой государственных и муниципальных служащих во многих случаях осуществляется формально» [267].

Фактором, усугубляющим эту проблему, является отсутствие общей системы контроля над деятельностью государственных и муниципальных органов, кадровых служб и руководителей по осуществлению стратегии развития профессиональной карьеры. «Это в конечном счёте приводит к тому, что, поступая на службу в государственный или муниципальный орган управления, молодой специалист не в состоянии прогнозировать свою должностную карьеру и профессиональное развитие.

В дополнение к этому, необходимо напомнить о существовании и таких проблем на государственной службе в России, «которые препятствуют реализации карьерного потенциала служащих: огромная, но несовершенная правовая база, касающаяся вопросов подготовки и развития служащих; отсутствие единой, структурированной модели кадровой политики в государственных организациях; «административный ресурс»;  возможности «бокового входа»; отсутствие системы ответственности и контроля  руководителей и кадровых служб за эффективное исполнение своих обязанностей, использование потенциала государственных служащих; слабо развитая система наставничества и карьерного консультирования  на государственной службе; ограниченное внедрение эффективных  методов, средств, направленных на повышение качества государственной службы» [268].

Завершая разговор о планировании развития профессиональной карьерой государственных и муниципальных служащих, следует отметить, что продвижение в организациях государственного сектора зависит не только от сотрудника, его образования, знаний, умений и опыта работы. Многочисленные опросы, проводимые специалистами в области управления и, к примеру ВЦИОМ, показывают, что в продвижении по карьерной лестнице по-прежнему важную роль играют такие факторы, как полезные связи и лояльное отношение к руководству.

Улучшению такой ситуации может поспособствовать изменение устоявшихся традиций на государственной службе в отношении продвижения кадров, должный уровень профессионализма (который можно повышать с помощью различных программ обучения, переобучения), высокие моральные принципы у сотрудников, исполнение закона, обеспечение прозрачности процедур продвижения кадров и общий независимый контроль над деятельностью сотрудников, ответственных за данные процессы.