

УДК 351.71

Т.Э. Зульфугарзаде

**ПРИНЦИПЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ
И МУНИЦИПАЛЬНОЙ ВЛАСТИ И УПРАВЛЕНИЯ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Исследованы основополагающие принципы функционирования, экономический и политический потенциал органов государственной власти и управления, реализуемые на основе действующего законодательства Российской Федерации.

Ключевые слова: принцип, правовые основы, орган государственной власти, муниципальный, местное самоуправление, экономика, политика, государство, управление, Российская Федерация.

В современной доктрине госуправления к принципам деятельности органов государственной и муниципальной власти и управления относят:

1. *Публичную власть управляющего.* Для государственного и муниципального управления необходимы право распоряжаться (полномочия) и сила, обеспечивающая исполнение распоряжений. Несомненно, полномочия и сила на уровне, с одной стороны, государственного, а с другой — муниципального управления неодинаковы.

2. *Применение гражданами непосредственных форм государственного и муниципального управления* (решающие Институты непосредственной демократии) и участие населения в управлении (другие институты).

3. *Единство руководства и разделение управленческого труда.* Без единого руководства возникает хаос, а разделение труда обеспечивает специализацию, т.е. качество управления.

4. *Определенность круга решаемых вопросов и конкретность исполнителей.* При неясности решаемых вопросов, их неконкретности и множестве распорядителей, дающих указания по одному и тому же вопросу, возникает беспорядок, а без точного обозначения исполнителя распоряжения не выполняются.

5. *Подчинение интересам государственного и муниципального управления иных интересов на государственной и муниципальной службе.* При этом у органа, должностного лица государства или муниципального образования есть и иные интересы, но во время исполнения служебных обязанностей приоритет имеют интересы публичного управления.

6. *Централизацию и иерархию в управлении.* Они создают стабильность и обеспечивают деятельность управленческого механизма как единого целого.

7. *Постоянство управленческого персонала.* Текучесть руководителей и исполнителей вредна для дела.

8. *Справедливость в отношении начальников, подчиненных, сотрудников управляющего органа.* Поощрения и наказания должны быть соразмерны поступку и расцениваться коллективом как обоснованные, справедливые (легитимные).

9. *Обратную связь в управлении.* Управляющий должен учитывать результаты своих действий и корректировать их, если обратная связь указывает на необходимость этого.

10. *Вознаграждение управленческого труда.* Этот труд должен оплачиваться в соответствии с его общественной полезностью, количеством и качеством.

Необходимость деятельности органов государственной и муниципальной власти и управления. Власть является сложным, многоаспектным феноменом, проявляющимся в разных организационных формах, методах и способах ее осуществления, системе отношений, целях и т.д. Некоторые государствоведы рассматривают власть как определенную функцию, присущую любому коллективу, обществу; другие исследователи — как волевое отношение (властеотношение) властвующего и подвластного субъектов; третьи — как способность властвующего (управляющего) навязывать свою волю другим лицам; четвертые — как организованную силу, способную подчинять воле определенной социальной общности других людей. Власть понимается также как управление, связанное с принуждением. И наконец, зачастую под властью понимается государство или его органы, осуществляющие власть.

По нашему мнению, под социальной властью можно понимать присущее всякой общности людей отношению господства и подчинения между субъектами, опирающееся на принуждение.

Социальная власть неотъемлема от любой организованной, более или менее устойчивой и целенаправленной общности людей. Она присуща и роду, и племени, и семье, и общественной организации, и партии, и государству, и обществу в целом, и т.п. Это — важнейшее средство функционирования социальных структур и институтов, существенный элемент любой организации социальной жизни.

Власть придает обществу целостность, управляемость, служит важнейшим фактором организованности и порядка. Иными словами, это системообразующий элемент, обеспечивающий социальную жизнеспособность. Под воздействием власти общественные отношения становятся целенаправленными, приобретают характер управляемых и контролируемых связей, а совместная жизнь людей делается организованной и упорядоченной.

Необходимость социальной власти в коллективах проистекает из совместной осознанной общественной деятельности, что предполагает разделение труда, регулирование поведения, установление определенной иерархии, порядка взаимоотношений людей в коллективе и коллективов между собой. Социальная власть всегда содержит элемент принуждения. Формы принуждения, как и пути «присвоения» чужой воли, многообразны, в связи с чем различается множество разновидностей власти по самым различным основаниям деления: экономическая, военная, идеологическая, религиозная, корпоративная, публичная и частная, власть организации над добровольно вступившими в нее членами и т.д.

Государственная же власть представляет собой особую разновидность социальной власти. В литературе по-разному понимается соотношение категорий «государственная власть» и «политическая власть».

Согласно одной точке зрения, государственная власть — более узкая категория, чем политическая власть, ибо последняя осуществляется не только государством, но и другими звеньями политической системы общества: органами местного самоуправления, партиями, политическими движениями, общественными организациями

и т.п. Так, в соответствии с Конституцией РФ органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, хотя и осуществляют власть (статьи 3, 12, гл. 8).

Вместе с тем если государственная власть выступает от имени всего общества, то политическая — зачастую от какой-либо его части или социальной группы, являющейся субъектом политического властвования. В отличие от власти политической, государственная власть имеет свойственные ей три основные ветви — законодательную, исполнительную и судебную с соответствующими прерогативами (ст. 10 Конституции РФ). Иными словами, подобно тому как политическую систему общества нельзя сводить только к государству, так и политическую власть нельзя отождествлять с властью государственной.

Согласно другой точке зрения, понятие «политическая власть» тождественно категории «государственная власть», так как политическая власть исходит от государства и реализуется не иначе как при его (прямом или косвенном) участии, разрешении и пр.

Государственная власть — это публично-политическое отношение господства и подчинения между субъектами, опирающееся на государственное принуждение.

Подобная власть осуществляет функцию, связанную с руководством, управлением и координацией волевых действий людей. Государственная власть ведет к установлению таких отношений, в которых она выступает как высший авторитет, добровольно или вынужденно признаваемый всеми членами социального сообщества, сложившегося на данной территории. Властное руководство предполагает, с одной стороны, возможность носителей властных функций определять поведение людей, с другой — необходимость подвластных подчинять свое поведение властному повелению. Подчинение — следствие как убеждения, так и принуждения. Власть есть сила, способная подчинять. Утрата этого качества вызывает паралич власти со всеми вытекающими отсюда последствиями.

Государственная власть:

1) распространяется на все общество (это единственная власть, которая имеет отношение ко всем лицам, проживающим в данной стране, является общеобязательной);

2) носит публично-политический характер (призвана выполнять общественные функции, решать общие дела, упорядочивать процесс удовлетворения различного рода интересов);

3) опирается на государственное принуждение (имеет право применять силу, когда это необходимо для достижения законных и справедливых целей);

4) осуществляется специальными лицами (чиновниками, политиками и т.п.);

5) устанавливает систему налогов;

6) организует население по территориальному признаку;

7) характеризуется легитимностью и легальностью.

Легитимность и легальность власти — понятия не совпадающие. Если легальность означает юридическое обоснование власти, ее соответствие правовым нормам, что выступает ее юридической характеристикой, то легитимность — это доверие и оправдание власти, что выступает ее нравственной характеристикой. Любая власть, издающая законы, даже непопулярные, но обеспечивающая их выполнение, — легальна, в то же время она может быть нелегитимной, не приниматься народом.

Во все времена предметом постоянной озабоченности правящих элит является легитимация своей власти и политики, т.е. обеспечение их признания и одобрения со стороны подвластных. Чтобы добиться усиления своей поддержки обществом, они стремятся воздействовать на сознание людей всеми средствами — идеологическими, научными, правовыми, нравственными, эмоционально-психологическими и т.п.

О степени легитимности государственной власти можно судить по уровню принуждения, необходимого для проведения той или иной политики в обществе, по количественному и качественному анализу попыток свержения правителей; по социальной напряженности, силе проявления гражданского неповиновения, бунтов, восстаний и т.п.; по результатам выборов; по массовым демонстрациям, внезапным проявлениям поддержки или, напротив, оппозиции существующему режиму и др.

Сам по себе ответ на вопрос о необходимости деятельности органов государственной и муниципальной власти и управления в современном обществе очевиден, во всяком случае человечество не придумало, чем их можно заменить. Как отмечено выше, осуществление общих дел и урегулирование социальных конфликтов в обществе являются двумя главными причинами, обуславливающими необходимость применения публичной власти и публичного управления в обществе.

Возможности деятельности органов государственной и муниципальной власти и управления для регулирования общественных, правовых и др. отношений велики. Путем принятия нормативных правовых актов и последующим осуществлением управленческих действий в целях общественной или государственной необходимости проводится изъятие законного имущества у собственников (национализация определенных отраслей экономики, земли, банков и т.д.), приватизация (разгосударствление — передача в частную собственность государственной или муниципальной собственности). Государственный орган — суд при определенных обстоятельствах может запретить политическую партию, в случае совершения преступления вправе лишить человека свободы, может отобрать детей у недостойных родителей. Государственные органы могут награждать и наказывать, предоставлять льготы и пособия, лишать их и т.д. У органов муниципального управления таких возможностей несколько меньше, их ресурсы значительно слабее, но и они имеют свою собственность (включая муниципальные предприятия, землю), могут налагать взыскания (административные штрафы и другие административные наказания), предоставлять или не предоставлять определенные возможности организациям, награждать, выдавать бесплатное жилье нуждающимся, социальные пособия и т.д.

Возможности органов государственного и муниципального управления связаны с четырьмя факторами: волей, властью, силой, материальными и иными ресурсами. Государство, органы субъекта РФ, территориальной автономии, территориального (муниципального) коллектива обладают особой волей, отличной от воли составляющих их членов. Управленческая воля выражается в решениях, принимаемых органами государства, муниципальных образований. Безвольное, рыхлое, не имеющее стратегической линии государство, лишённое единства воли органы субъектов РФ, муниципальные органы не способны выполнять свои задачи должным образом.

Возможности регулятивной деятельности органов государства, муниципальных образований связаны также с их *властью*. Власть государства верховна, суверенна на всей его территории. Только органы государства вправе принимать обязательные

для всего общества государственные решения. Власть муниципальных образований не является государственной, она не суверенна. Ее возможности ограничены регулированием вопросов местного значения.

Таким образом, подводя итог сказанному, можно сделать вывод о том, что сила органов государственной и муниципальной власти и управления коренится в их опоре, в экономических, политических и идеологических ресурсах, которыми они располагают, но прежде всего сила государства и органов местного самоуправления муниципальных образований зависит от их поддержки населением. Государство, имеющее огромную армию, природные богатства, — слабое государство, если оно лишено поддержки народа. Конфликты в таком государстве могут привести к гражданской войне, революции, перевороту, изменив само государство, всю систему управления. Сказанное в определенной мере относится к местному самоуправлению, хотя конфликты в нем и их последствия, как правило, не имеют глобального значения для общества в целом.

Данная работа выполнена с использованием справочной правовой системы КонсультантПлюс

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: Учебник. — М.: Издательство «Юристъ», 2004. — С. 21-22.
2. Мухаев Р.Т. Система государственного и муниципального управления: Учебник для вузов. — М., 2007.
3. Василенко А.И., Максимов М.В., Чистяков Н.М. Теория государства и права: Учебное пособие. — М.: Издательство «Книжный мир», 2007. — С. 24-84.
4. Манов Г.Н. Признаки государства: новое прочтение // Политические проблемы теории государства. М., 1993. — С. 63.
5. Системы и правовой статус государственных и муниципальных органов: Учебник / Сост. Т.Э. Зульфугарзаде. — М.: Российский Новый университет, 2008. — 361 с.
6. Черданцев А.Ф. Понятие технико-юридических норм // Советское государство и право. 1964. № 7.
7. Административное право / сост. Т. Э. Зульфугарзаде. — М.: ГОУ ВПО «РЭА им. Г. В. Плеханова», 2010. — 203 с.
8. Чиркин В.Е. Государствоведение. — М., 1999. — С. 17.
9. Конституционная экономика: Учебное пособие / сост. Т.Э. Зульфугарзаде. — М.: ФГБОУ ВПО «РЭУ им. Г. В. Плеханова», 2011. — 940 с. **ПЛАБ**

Коротко об авторе

Зульфугарзаде Т.Э. — профессор, кандидат юридических наук, заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин факультета политологии и права, ФГБОУ ВПО «Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова», Plekhanov Russian University of Economics, Russia, teymurz@yandex.ru