

Лекция 3. Государственное устройство и институты

- 1. Теории государства**
- 2. Государственное устройство Российской Федерации**
- 3. Избирательная система Российской Федерации**
- 4. Модели рыночных систем**

1. Теории государства

Пока не существует общества, в котором не было бы политической власти, т.е. государства. Государство выполняет многочисленные функции политического, экономического и правового характера. Все они тесно взаимосвязаны и во многом зависят от развития экономики. Однако длительное время в истории роль государства сводилась к роли «ночного сторожа», охраняющего свои границы и собирающего налоги с подданных. Экономика была словно сама по себе, а государство (правительство) – само по себе. Выделяют две концепции или школы государственного управления. Первая школа либералов сотворила миф о неэффективности государственного вмешательства в экономику, о неподконтрольной государству экономике, о предоставлении рынка самому себе. Рынку предписывали чудодейственные качества: невидимая рука, все расставляющая по своим местам и обеспечивающая равновесие; свободные отношения товаропроизводителей на эквивалентной основе. В противовес школе либералов сложилась вторая школа - государственников: рыночное равновесие иллюзорно, а ошибки рынок исправляет ценой кризисов и потерей темпов развития. Для субъектов рынка свобода оборачивается потерей собственности и разорением, социальными потерями, безработицей, кроме того, стихия рынка не решает ни одной стратегической задачи.

Эти концепции, сложившиеся в различные научные школы, реализовались в разных моделях экономического развития. Наиболее характерные из них – это монетаризм и кейнсианство. Сторонники первой считают, что лишь конкуренция способна решить вопросы равновесия в экономике, государство в экономику не вмешивается, а регулирует количество денежной массы в обращении. Сторонники второй модели (кейнсианцы) считают, что государство должно регулировать объем выпуска товаров с помощью стимулирования спроса и ряда других мер бюджетно-налоговой политики. Государство стало включаться в новые сферы, приобрело новые экономически оправданные функции.

Место и роль государственного управления в обществе определяется тем, что оно:

- а) в осуществлении управления опирается на власть – организованную силу общества, способную к принуждению;
- б) распространяет влияние на все общество, подвергая управляющим воздействиям его важнейшие, «узловые» процессы, явления и взаимосвязи;
- в) действует

системно, поскольку соединяет функционирование двух сложнейших структур – государственного аппарата и публичных (значимых для всех) проявлений общества.

Таким образом, можно дать два определения системы государственного управления. В широком смысле система государственного управления может быть представлена на следующей схеме:

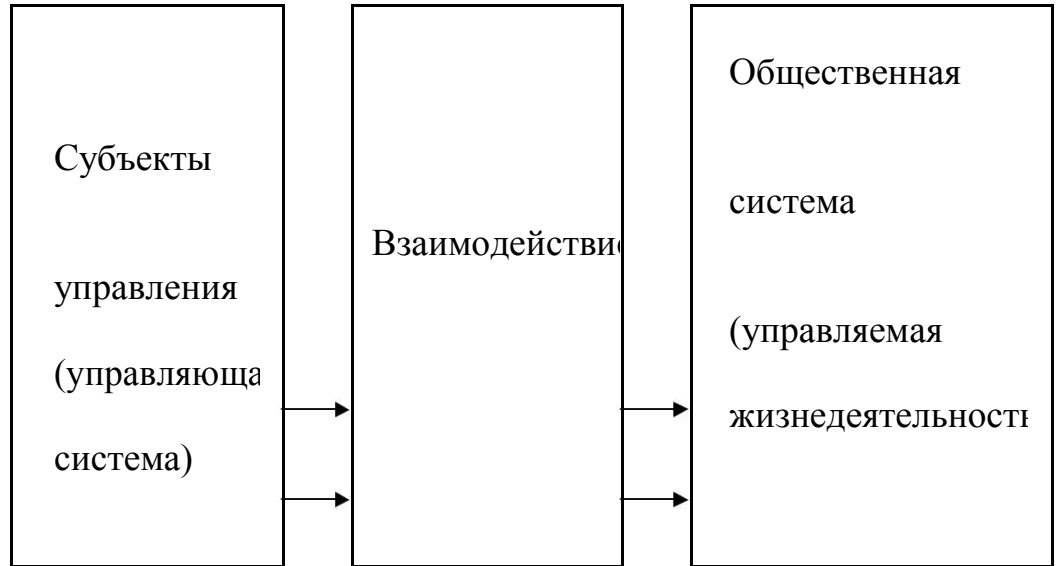


Рис. 1.5. Схема государственного управления

Здесь субъект управления (государство) определяет государственно-властный характер и преимущественно правовую форму взаимодействий, а общество формирует содержание взаимосвязей, т.е. сочетание закономерностей, потребностей и интересов общественной системы и возможностей (ресурсов) субъектов управления. Поэтому государственное управление всегда должно быть связано с обществом и отражать его запросы в управлении.

В узком смысле система государственного управления представлена на рис. 1.6.

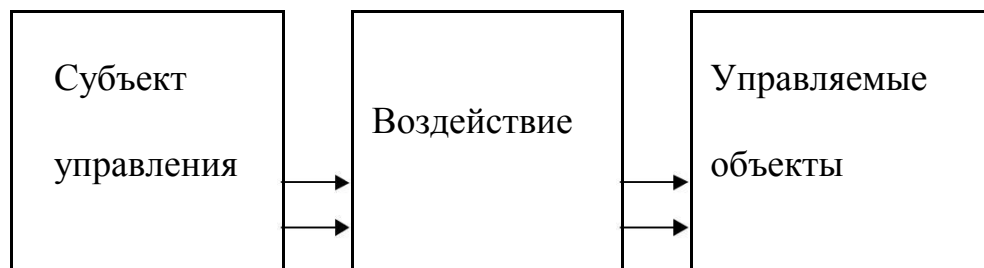


Рис.1.6. Система государственного управления

Воздействия вычлняются из взаимодействия, т.е. берутся как «готовые», а в обществе выделяются те его стороны, элементы, взаимосвязи, которые подлежат государственно-управляющим воздействиям и тем самым превращаются в управляемые объекты.

Можно дать определение. Государственное управление – это целенаправленное, организующее регулирующее воздействие государства (через систему его органов и должностных лиц в них) на общественные процессы, сознание, поведение и деятельность людей. Оно осуществляется в пределах субъективного фактора (общества) и представляет собой управляющее воздействие одних людей, организованных во властные структуры, на других, главным образом занятых в сферах воспроизводства материальных, социальных и духовных продуктов (потребительских ценностей).

Таким образом, государственное управление – это деятельность по реализации законодательных, исполнительных, судебных и иных властных полномочий государства в целях выполнения его организационно-регулирующих функций и служебных функций как в обществе в целом, так и в отдельных его частях.

Это означает, что государственные органы,

Во-первых, обладают определенными государственно-властными полномочиями и тем самым возможностями оказывать влияние на развитие дел в обществе, следовательно, несут ответственность за их состояние.

Во-вторых, обладают правомочиями и возможностями выступать в пределах своей компетенции от имени государственного интереса.

В-третьих, функционируют в условиях сочетания строгой нормативной регламентированной деятельности в формально-процедурном отношении с довольно широкой возможностью принятия волевых решений на основе субъективной интерпретации как ситуации, так и регулирующих ее законодательных норм.

В-четвертых, непосредственно занимаются работой по подготовке, принятию и проведению в жизнь решений в сфере исполнительно-распорядительной деятельности государства, причем в ряде случаев указанные действия влекут за собой заметные экономические и иные социальные последствия для всего общества или какой-либо его части.

Организационно-функциональная структура государственного управления представляет собой определенным образом организованный, функционально взаимосвязанный состав системообразующих элементов (структурных частей): государственные институты, обеспечивающие функционирование системы управления, в их вертикальной и горизонтальной зависимости, в организационном взаимодействии и соподчинении. Она определяется факторами организационно-функциональной устойчивости: подсистемами целей и принципов, разграничением компетенции, распределением функций и полномочий

Принципы, используемые в государственном управлении, должны быть фундаментальными и научно обоснованными.

Общие принципы:

а) социально-ценностные (гуманизм, демократизм, социальная ориентация и другое);

б) социально-функциональные (системность, объективность, закономерность, федерализм и другое).

Организационно-технологические: разделение труда, иерархичность, сочетание централизма и демократизма, сочетание федерализма и региональных интересов и другое.

Частные: активизация человеческого фактора, нормальные условия, дисциплина, здравый смысл, стандарты и другое.

2. Государственное устройство Российской Федерации

Между субъектами и объектами управления, подсистемами используемых форм, методов, средств и ресурсов управления.

Форма государственного устройства – способ территориально-политической организации государства. Различают три основные формы государственного устройства: унитарное государство, федеративное государство, конфедерация. Иногда выделяют такие формы государственного устройства, как союзы, содружества и объединения.

Унитарное государство (*unitas* – в переводе с латинского языка означает единство) – единое централизованное государство, не разделенное на самоуправляющиеся единицы.

Федеративное государство, или федерация (*federate* - в переводе с латинского языка - союз, объединение):

союз обществ или организаций;

форма государственного устройства, при которой входящие в его состав государственные образования – члены федерации – обладают юридической и определенной политической самостоятельностью. Федерация – союзное государство, состоящее из относительно самостоятельных государственных образований.

Конфедерация – межгосударственный союз, образованный путем подписания международного договора, члены которого полностью сохраняют свой государственный суверенитет.

Одним из важнейших показателей демократизации Российского государства (наряду с демократическими свободами, прежде всего избирательным правом, принципами разделения властей и сменяемости власти, независимость суда, приоритетом права, развитым гражданским обществом и т.п.) стало формирование подлинного федерализма. *Foedus* (от латинского слова – соглашение, договоренность) – это лозунг, который позволяет наиболее успешно учитывать не только волю большинства, но и потребности малых групп населения для всеобщего удовлетворения интересов общества.

Современный федеративный характер российской государственности законодательно закреплен в Конституции РФ 1993 г. В главе 3 закрепляется федеративное устройство России и дается перечень всех субъектов, входящих в состав Российской Федерации; определяется порядок регулирования их статусов и взаимоотношений между ними.

Российская Федерация – самое большое и многочисленное в мире федеративное государство. По Конституции РФ 1993г. оно состоит из 89 субъектов федерации шести видов, в их числе: 21 республика (Адыгея, Республика Алтай,

Башкортостан, Бурятия, Дагестан, Ингушская Республика, Кабар-дино-Балкарская, Калмыкия, Карачаево-Черкесская, Карелия, Коми, Марий Эл, Мордовия, Саха (Якутия), Северная Осетия – Алания, Татарстан, Тыва, Удмурдская, Хакасия, Чеченская, Чувашская), 6 краев (Алтайский, Красно-дарский, Красноярский, Приморский, Ставропольский, Хабаровский), 49 об-ластей, одной автономной области (Еврейская), двух городов федерального подчинения (Москва и Санкт-Петербург) и 10 автономных округов (Агин-ский бурятский, Коми-Пермяцкий, Корякский, Ненецкий, Таймырский – Долгано-Ненецкий, Усть-Ордынский Бурятский, Ханты-Мансийский, Чукотский, Эвенкийский, Ямало-Ненецкий). Между ними существуют громадные различия по площади территории, численности населения, этно-конфессиональному составу и культурно-образовательному уровню, по удельному весу городского населения, по стадии социально-экономического развития и климатическим условиям.

Кроме того, принципы построения российской федерации являются неоднородными: одни субъекты выделялись по территориальному признаку, другие - по национальному. Такой подход к построению федерации порождает многочисленные проблемы, приводит к этническим противоречиям, порождает конфликты, усложняет федеративные отношения.

Следующая особенность территориального устройства России - особая «матрешечная» структура федерации, т.е. одни ее субъекты входят в состав других. Неопределенным является положение автономных округов и автономной области: с одной стороны, они имеют по конституции равные с другими субъектами права, с другой – входят в состав краев и областей. Это создает правовой парадокс: равноправие субъекта в составе другого субъекта. В последнее время ситуация начинает изменяться, автономные округа путем референдума меняют свой статус и входят в состав области, на которой они расположены. Так, Коми-пермяцкий автономный округ вошел в состав Пермской области, образовав Пермский край. С 1 января 2007г. Эвенкийский автономный округ и Таймырский автономный округ вошли в состав Красноярского края. В настоящее время прошли референдумы о вхождении и других автономных округов в соответствующие субъекты федерации.

Эти особенности федеративного устройства порождают следующие управленческие проблемы. Проблема номер один - асимметричность Российской Федерации: равноправные по Конституции РФ субъекты федерации имеют разные государственно-правовые статусы. Республики признаются государствами и могут иметь свои конституции, государственный язык и государственную символику. Края, области, города федерального значения, автономная область, автономные округа - административно-территориальные образования, они имеют свой устав и свое законодательство.

Проблема номер два - разделение властей по «вертикали». Несмотря на то, что Конституция РФ разграничивает полномочия федерального центра и регионов (субъектов федерации), вопрос разделения властей по вертикали остается не урегулированным до конца. Это породило разбалансированность между Конституцией РФ и конституциями федеративных республик, устранение противоречий между ними шло с большим трудом и в настоящее время практически преодолено, хотя еще имеются некоторые вопросы, по которым республикам предоставляются особые права и полномочия.

Политико-правовая асимметрия субъектов дополняется асимметрией экономической. Переход к рыночным механизмам хозяйствования усилил неравномерность социально-экономического развития регионов.

Характер взаимоотношений между центром и регионами определяется основным объемом и порядком распределения финансовых ресурсов. Методы распределения (какие регионы и в каких размерах должны получать трансферты из федерального бюджета) несовершенны. В результате оказывается, что ни один регион не способен покрывать свои текущие расходы за счет собственных доходов. Регионы-доноры тоже финансируются из федерального бюджета

Перечисленные особенности федеративного устройства Российской Федерации и проблемы, ими порожаемые, свидетельствуют о необходимости дальнейшей разработки научных основ региональной стратегии и специальной региональной политики в рамках государственного управления.

Политические партии – союз лиц, соединившихся для достижения определенных целей в государственном управлении и общественной жизни. Цели и задачи политических партий определяются в программе партии, организация партии определена в ее уставе.

Согласно Конституции РФ в нашем государстве признается идеологическое многообразие, многопартийность. Количество политических партий постоянно меняется. Некоторые из них образовались недавно другие существуют уже больше десяти лет (например, ЛДПР, «Яблоко» Партия «Единая Россия», в настоящее время является лидирующей партией, ее поддерживает Президент.

3. Модели рыночных систем

В современной экономической литературе выделяют пять моделей рыночной экономики:

рыночно-ориентированную (американская); банковско-ориентированную (японо-германская); финансово-ориентированную; юридически-ориентированную; эволюционную.

В рыночно-ориентированной концепции внимание акцентируется на функциях рыночного перераспределения ресурсов, на первый план выдвигается роль фондового рынка в фиксации и наращивании экономических достижений. Повышение ликвидности рынка ценных бумаг трактуется как благоприятствующее инвестициям в долгосрочные проекты в связи с наличием у инвесторов возможности продавать свои доли в этих проектах при возникновении потребности в денежных средствах. Одновременно подчеркиваются изъяны банковско-ориентированных систем:

1) приобретая дорогую информацию о предприятиях, банки получают возможность извлекать из этого ренту, что ослабляет стимулы участия фирм в рискованных проектах с большой отдачей (вследствие необходимости уступать банкам гипертрофированную долю потенциальной прибыли);

предоставляя ссуды, банки стремятся минимизировать риски и потому участвовать лишь в низкорентабельных гарантированных проектах;

сговор мощных банков с менеджерами против других инвесторов создает пути в корпоративном управлении и формировании новых фирм.

Таким образом, отмечают сторонники рыночно-ориентированной концепции, банковско-ориентированные системы тормозят инновации и экономический рост, рынки уменьшают свойственную банкам неэффективность.

Сторонники же банковско-ориентированной концепции развития акцентируют внимание на положительной роли банков во внутрикорпоративной кооперации хозяйствующих субъектов и в соответствующем маневрировании ресурсами. На первый план выдвигаются вклад банков в мобилизацию ресурсов, выявление перспективных инвестиционных проектов, контроль за действиями менеджеров и управление рисками. По мнению исследователей, деятельность банков как финансовых посредников позволяет ускорять экономический рост даже без увеличения нормы сбережения. Недостатками рыночно-ориентированной модели считают следующие:

ликвидные рынки ценных бумаг побуждают инвесторов к поискам такой информации относительно инвестиционных возможностей, которая еще не отражена в ценах соответствующих активов и сулит прибыли ее обладателю. С другой стороны, высокоразвитые рынки характеризуются динамичным приспособлением цен к новой информации, что ограничивает возможности извлечения благодаря ей прибыли. Тем самым ослабляются стимулы к выявлению перспективных инновационных проектов, что препятствует эффективному перераспределению ресурсов (ликвидные рынки создают «близорукий климат» для инвестора);

неоднозначно влияние повышения ликвидности фондового рынка на корпоративное управление. Ослабляется мотивация акционеров к контролю за действиями менеджеров, вместо этого инвесторы могут легко продавать свои акции на ликвидных рынках. Изъяны в корпоративном управлении препятствуют эффективному распределению ресурсов и повышению производительности факторов национального производства, замедляют экономический рост;

рыночно-ориентированные системы успешно функционируют лишь в условиях сильно юридической защиты прав собственности и договорных обязательствах, предполагающей оперативные и непредвзятые действия всех звеньев судебной защиты. В ряде стран такая защита отсутствует. Банки же, принуждая клиентов к раскрытию информации и возврату кредитов, облегчают промышленное развитие. А значит банковско-ориентированные системы более эффективны в перераспределении капитала в пользу новых инновационных фирм.

Понятно, что рынок акций и банки – неотъемлемые составляющие финансовой системы. В данной связи на более общее описание факторов экономического роста претендует финансово-ориентированная концепция, в которой экономический рост относится не с каждой из этих составляющих, а с общим уровнем зрелости названной системы в целом, с качеством предоставляемых финансовых услуг. Банки и рынки акций – взаимодополняющие, а отчасти и взаимозамещающие элементы, причем их оптимальное соотношение, разделение их функций – лишь средство минимизации транзакционных издержек – показателя эффективности финансовой системы в целом, от которой решающим образом зависят параметры экономического развития.

Ведущая роль финансовой системы оспаривается учеными, которые считают, что право первичная детерминанта национального экономического развития – юридически-ориентированная концепция.

Сторонники эволюционной концепции признают множественность факторов экономического развития, при анализе национальных особенностей акцентируют внимание на механизме технологического обновления производства, причем исходя из неравномерности экономического роста, его циклического характера. Национальные варианты представляются вариантами приспособления экономики к жизненному циклу технологий (и отраслей), а специфика этих моделей проявляется в технологическом и организационном аспектах инноваций. В становление эволюционной концепции внесли вклад

Н.Д. Кондратьев и Й. Шумпетер, причем в работах Й. Шумпетера банковская система играет существенную роль в экономическом росте, в перераспределении ресурсов от старых производств к новым.

Принципиальным достоинством эволюционного подхода является со-отнесение возможностей банковско-ориентированных и рыночно-ориентированных систем (моделей национальной экономики) не с технологическим развитием вообще, а именно с его конкретными научными этапами.

Странам с переходной экономикой (какой является Россия) приходится решать проблемы экономического развития, как правило, в условиях слабости и фондового рынка, и банковской системы. Рынки акций и облигаций не играют существенной роли, по сути банки выполняют все функции организованных финансовых рынков. А при слабости банковской системы, решающая часть капиталовложений осуществляется в режиме самофинансирования, что сопряжено со значительными трудностями при длительном цикле производства. Поскольку между инвестиционными расходами и получением соответствующей прибыли наблюдается временные разрывы, инвесторы могут сталкиваться с непредсказуемыми потребностями в ликвидности, что чревато срывом реализации проекта. Экономические субъекты вынуждены подстраховываться на эти случаи, что ведет к чрезмерным инвестициям в непроизводственные ликвидные активы.

4. Избирательная система Российской Федерации

Избирательная система – в широком смысле – порядок формирования выборных (представительных) органов государства. Избирательная система регулируется правовыми нормами, которые в совокупности образуют избирательное право.

Избирательная система - в узком смысле – система распределения мест в выборных органах после установления результатов голосования.

В современной мировой практике используется две избирательных системы: мажоритарная и пропорциональная. Мажоритарная избирательная система – это система определения результатов выборов, согласно которой избранным по избирательному округу считается кандидат, получивший установленное законом большинство голосов. Различают мажоритарные системы абсолютного, относительного и квалифицированного большинства. Пропорциональная избирательная система предусматривает определение результатов голосования, при котором распределение

мандатов между партиями, вы-ставившими своих кандидатов в представительный орган, производится в соответствии с полученными ими количеством голосов.

По мажоритарной избирательной системе формируются законодательные органы многих зарубежных государств (США, Франции, Англии и других). В 1917г. Учредительное собрание России избиралось на основе мажоритарной системы. По мажоритарному принципу были избраны все народные депутаты Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР в 1990 г.

По мажоритарной избирательной системе проводились выборы половины депутатов Государственной Думы, проводятся выборы Президента РФ эту систему применяют большинство субъектов РФ, а также эта система используется преимущественно при проведении выборов представительных органов местного самоуправления.

Система правовых норм, регламентирующая весь избирательный процесс, включает конституционное право гражданина избирать (активное избирательное право) и быть избранным (пассивное право) в выборные государственные и муниципальные органы, а также участвовать в референдумах.

Право гражданина избирать и быть избранным – одно из важнейших прав человека и гражданина. Стремясь максимально гарантировать это право, современные демократические государства отказались от существовавших ранее цензов (имущественного, оседлости, образовательного, по признаку пола и другие), ограничивающих избирательное право. Современные конституции и избирательные законы устанавливают, как правило, минимальные требования, главным образом возрастные. Согласно Конституции РФ активное избирательное право предоставляется всем гражданам, достигшим 18 лет, за исключением лиц, признанных судом недееспособными, а также содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда. Пассивное избирательное право имеют все граждане РФ, обладающие активным избиратель-ным правом, но с некоторыми более высокими возрастными ограничениями. Так, например, депутатом Государственной Думы может быть избран гражданин РФ, достигший 21 года, а Президентом РФ – гражданин РФ не моложе 35 лет. Повышенный возрастной ценз пассивного избирательного права возможен также для избрания в органы власти субъектов федерации и местного самоуправления.

В теории конституционного права под гражданским обществом понимается совокупность социально-экономических отношений в сфере экономики, культуры, духовной жизни и других сферах, развивающихся в рамках демократического общества независимо, автономно от государства, в отличие от властно-политических отношений, системы государственной власти. При всей тесной взаимосвязи с системой государственной власти гражданское общество первично по отношению к ней, предполагает наличие у участников общественных отношений прав, свобод и обязанностей, гарантирующих их автономную жизнедеятельность. Согласно Конституции РФ основными элементами гражданского общества являются: разнообразие и равенство форм собственности, свобода труда и предпринимательства, идеологическое многообразие и свобода информации, незыблемость прав и свобод человека, развитое самоуправление, активность различного рода общественных объединений, цивилизованная правовая власть.

Развитие гражданского общества предполагает со стороны государства покровительство семье и другим, нуждающимся в таком покровительстве институтам гражданского общества.