

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего
образования
«Тольяттинский государственный университет»

Институт финансов, экономики и управления

(наименование института полностью)

38.04.02 Менеджмент

(код и наименование направления подготовки)

Государственное и муниципальное управление

(направленность (профиль))

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)

на тему: Оптимизация системы государственного управления в Российской Федерации с учётом опыта других государств федеративного типа

Студент

А. В. Сандровский

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Научный
руководитель

кандидат экономических наук Д. А. Константинович

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)



Тольятти 2021



Росдистант
ВЫСШЕЕ ОБРАЗОВАНИЕ ДИСТАНЦИОННО

Оглавление

| | |
|--|----|
| Введение..... | 3 |
| Глава 1 Теоретические аспекты государственного управления..... | 8 |
| 1.1 Государство как основной институт политической системы общества..... | 8 |
| 1.2 Понятие и классификация моделей государственного управления..... | 21 |
| 1.3 Признаки и виды унитарных и федеративных государств..... | 26 |
| 1.4 Правовое регулирование государственного управления в РФ..... | 31 |
| Глава 2 Сравнительный анализ государственного управления России и Германии..... | 37 |
| 2.1 Особенности федеративного устройства России и Германии..... | 37 |
| 2.2 Сравнительный анализ построения государственного управления в Российской Федерации и Германии..... | 43 |
| 2.3 Сравнительный анализ системы местного самоуправления России и Германии..... | 52 |
| Глава 3 Совершенствование системы государственного управления РФ..... | 58 |
| 3.1 Проблемы, связанные с процессом модернизации государственного управления..... | 58 |
| 3.2 Перспективы развития российского государственного управления..... | 69 |
| Заключение..... | 76 |
| Список используемой литературы и используемых источников..... | 80 |

Введение

Каждое государство выбирает собственный способ территориальной организации и определяет принципы взаимодействия всех структурных единиц. Стоит обозначить, что по наличию автономности в составных частях государства, можно характеризовать его государственное устройство как простое или сложное. Кроме того, выбор последнего для государства означает чёткое распределение функций между центром и субъектами федерации, для унитарной же формы характерно отсутствие какой-либо автономности у территориальных единиц. В 2021 году в мире насчитывается 195 государств, среди которых 27 имеют федеративную форму государственного устройства и 168 – унитарную. Федерализм имеет множество разновидностей, обусловленных национально-культурными особенностями отдельных регионов и всем процессом исторического развития того или иного государства. Необходимо отметить, что при таком сравнительно небольшом количестве федераций, на их территории проживает около половины населения Земли. Представляется, что управляемость и эффективность государственного устройства обусловлена в федерации более многогранным характером и многоступенчатой структурой управления нежели в унитарных государствах.

Актуальность темы исследования обусловлена тем, что в настоящее время отечественная система государственного управления находится в процессе модернизации, поскольку в деятельность государственных структур внедряются новейшие компьютерных технологии, а также совершенствуются правовые и информационные принципы публичного управления. Кроме того, российская законодательная база, являющаяся основой государственного управления, также видоизменяется, обновляются способы взаимодействия центра и его субъектов, перераспределяются их функции. Однако, для федеративного устройства России всё ещё характерны определённые трудности, эффективное решение которых может быть ускорено путём

привлечения аналогичного опыта зарубежных государств, прошедших длительный путь успешного построения федеративной системы управления демократического типа. Отдельно стоит отметить возрастающую роль социальных сетей, как средства обратной связи власти и общества и эффективного инструмента повышения открытости и доступности власти для граждан.

Объектом исследования выступают общественные отношения, возникающие по вопросу развития государственного управления и территориальной организации государственной власти.

Предметом исследования являются правовые нормы и теоретические источники, используемые в процессе совершенствования системы государственного управления России.

Цель исследования – провести сравнительный теоретико-правовой анализ компонентов моделей федеративного государственного устройства России и Германии с целью совершенствования отечественной системы управления.

Поставленная цель реализуется посредством решения ряда задач:

- проанализировать теоретические аспекты государственного управления;
- изучить признаки и формы государственно-территориального устройства;
- провести сравнительный анализ системы управления федеративного устройства России и Германии;
- выявить актуальные проблемы модернизации системы государственного управления в Российской Федерации;
- проанализировать перспективы оптимизации государственного управления в России.

Методологическую основу работы составили ряд общенаучных методов исследования, в том числе методы анализа, синтеза, а также сравнительно-

правовой и системный метод, метод обобщения, моделирования, логический методы. Также в работе использовались и частно-научные методы познания, в частности сравнительно-правовой метод и метод технико-юридического анализа.

Теоретическую основу диссертации составляют работы ученых: Абдулаева С.С., Агеев О.Г., Анненкова В.Г., Бакалдина Е.С., Баранова К.К., Бирюкова Э.Р., Бырдин Е.Н., Гуляков А.Д., Казак Е.С., Кайнов В.И., Караулова К.В., Корякина А.С., Костюченко Н.И., Котелевская Т.Н., Куканов А.З., А.Н. Макеева Н.В., Гуляков А.Д., Матафонова Ю. А., Морозов О.В., Мугсинова Д.И., Навроцкая Т.Г., Неверов А.Я., Нурулин А.Р., Окорокова О.В., Панова А.К., Рачеева Ю.В., Сахадзич М., Семеновский И.Д., Силинов П.М., Соколов Н.Н., Пастухова Н.Б., Уянова Х.Б., Федощева Н.Н., Халиков М.С., Щукина Т.В., Южакова Е.В. и другие.

Правовая основа исследования представлена Конституцией Российской Федерации, нормативными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий центра и его субъектов, международными Конвенциями в сфере публичного управления, федеральным законодательством и другими нормативными правовыми актами РФ и зарубежных стран, в частности ФРГ.

Достоверность и обоснованность результатов исследования обеспечивались использованием информации, опубликованной в официальных источниках, в том числе иностранных нормативно-правовых актах и систематизированными практическими результатами собственной деятельности.

Личное участие автора в организации и проведении исследования состоит в сравнительном анализе систем государственного устройства и управления Российской Федерации и Федеративной республики Германия, а так же в изучении перспектив модернизации системы государственного управления в России.

Апробация и внедрение результатов работы. Апробация результатов исследования велись на протяжении всей научно-исследовательской работы.

Некоторые выводы, приведенные в исследовании, изложены в статье «Повышение качества государственного управления в условиях информатизации общества», опубликованной в научном журнале о гуманитарных науках «Гуманитарный трактат».

Научная новизна исследования заключается в следующем:

- выявлены специфические черты российского федерализма, напрямую повлиявшие на формирование отечественной модели государственного управления;
- обоснована целесообразность заимствования отдельных элементов германского федерализма и их адаптация в системе разделения государственной власти РФ;
- определены ключевые направления оптимизации системы государственного управления России.

Положения, выносимые на защиту:

- Россия имеет уникальное асимметричное национально-территориальное (смешанное) федеративное устройство, обусловленное спецификой исторического развития страны;
- в модели государственного управления в РФ в сравнении с европейскими моделями преобладает тенденция доминирования исполнительной ветви власти и вертикальной централизации власти;
- в контексте наличия общих черт федеративного устройства России и Германии представляется целесообразным перенять опыт ФРГ в делегировании расширенных полномочий субъектам федерации и создании более эффективной системы прозрачности власти;
- проблему коррупции в системе управления возможно минимизировать путём применения международных практик противодействия ей, а также широким привлечением общественности для контроля над деятельностью органов власти;

– в условиях современного мира оптимальная государственно-управленческая модель должна опираться на широкое применение компьютерных и информационных технологий на всех уровнях власти и совершенствовании кадрового обеспечения.

Практическая значимость исследования заключается в том, что результаты, полученные в ходе комплексного изучения устройства федераций как формы государственного устройства могут быть использованы в последующих научных работах, или помочь в совершенствовании взглядов на развитие системы взаимодействия субъектов и центра в условиях федеративной формы территориального устройства современной России.

Структура работы представлена введением, тремя главами, заключением, списком литературы и используемых источников.

Глава 1 Теоретические аспекты государственного управления

1.1 Государство как основной институт политической системы общества

В научной литературе существует большое число трактовок понятия «государство». В этих обстоятельствах понятно желание специалистов вывести универсальное определение данного понятия. И здесь будет уместно вспомнить следующее мнение: «сколько существовало государствоведов и философов, столько существовало и определений государства» [18, с. 35]. Часть исследователей, характеризуя государство, основной упор делают на его монополию в применении силы [40, с. 36]. Так, Н. Коркунов понимает государство как общественный союз свободных людей, с принудительно установленным мирным порядком посредством предоставления исключительного права принуждения только органам государства [43, с. 19]. А вот Х.Дж. М. Классен исключает данный признак из понятия государства и относит к нему централизованную организацию, предназначенную урегулировать социальные отношения в стратифицированном обществе, разделенном на управителей и управляемых [74, с. 28]. Н. Б. Пастухова достаточно подробно определяет рассматриваемое понятие, так как считает, что государство – это политическая форма организации жизни общества, которая складывается как результат возникновения и деятельности публичной власти, то есть особой управляющей системы, которая руководит основными сферами общественной жизни и опирается в случае необходимости на силу принуждения [15, с. 176].

Чтобы всецело рассмотреть данное понятие стоит обратить внимание на его характерные черты, важнейшим из которых является публичная власть. С. А. Авакьян, отмечает, что публичная власть начинается с народовластия [11, с.77], а её политический характер имеет тенденцию стать властью государственных и муниципальных органов, при том, что фактически она

образована самим народом. В. Т. Батычко имеет аналогичное мнение по данному вопросу, считая, что публичная власть – это политическая функцию по обеспечению нормальной жизнедеятельности общества [2, с. 41]. При этом, стоит отделить понятия «публичная власть» и «государственная власть», так как последняя выступает высшей формой публичной власти [17, с. 17]. Можно сделать вывод, что рассматриваемый признак является основой функционирования общества и государства, цель которой состоит в обеспечении интересов населения страны.

Следующий признак – налоги, имеет политико-юридический характер, и в соответствии с налоговым законодательством определяется как «обязательный, индивидуально безвозмездный платеж, взимаемый с организаций и физических лиц в форме отчуждения, в целях финансового обеспечения деятельности государства и (или) муниципальных образований». Нельзя не согласиться с мнением М. И. Абдулаева о важности налогов, поскольку бюджеты современных государств формируются на 70% из налоговых поступлений [15, с. 106]. Хотя существует мнение, что налоги являются следствием появления государства, так как в древние времена бюджет пополнялся благодаря военной добычи. Однако, на сегодняшний момент, данный признак выступает основным в современных государствах, так как система налогообложения существенно влияет на все сферы жизнедеятельности общества [17, с. 17]. Стоит указать, что казна также обеспечивает экономическую деятельность государства в целом. Сбор налогов выступает основным направлением деятельности государственной казны. М. Ю. Тихомирова определяет под казной средства соответствующего бюджета и иное государственное имущество, не закрепленное за государственными организациями [15, с. 176]. Л. А. Родионов отмечает, что функции казны проявляются в обеспечении деятельности органов государственной власти, а также в обеспечении государственным казенным имуществом государственного долга [18, с. 39]. Отмечается, что в современных рыночных

условиях именно казна способна обеспечить эффективное функционирование всех сфер общественной жизни.

Далее, рассмотрим территорию как отличительную черту государства. Так, С. А. Комаров не выделяет территориальный аспект, так как считает, что территория имеет место быть сама по себе, а В. Н. Лексин и А. Н. Швецов, наоборот, уверены в том, что территория выступает элементом, характеризующим институт государства [23, с. 61]. А. А. Борисенков отмечает, что для любого государства характерно сосуществование населения на отдельной территории, Р. Л. Иванова отмечает у рассматриваемого признака следующие особенности: чёткие границы государственного суверенитета, которые гарантируют безопасность граждан, определение места постоянного пребывания государства, а также выполнение функции ресурсной базы страны. Помимо этого, данный признак обеспечивает идентификацию государства и самоидентификацию его населения, то есть территория позволяет выделить страну из числа иных государств [39, с. 176].

Отождествление себя и осознание принадлежности себя к какому-то государству, возможно также с помощью гражданства, что составляет признак государства, под которым понимается устойчивая правовая связь личности с властью, выражающаяся в совокупности их взаимных прав и обязанностей [56]. В науке имеются противоречивые взгляды на данный правовой институт. Известный русский правовед А. Д. Градовский определял гражданство как отношения личности и отдельного государства [55, с. 1], а природа их прав и обязанностей определяется принадлежностью лица к конкретному государству. Так же он предполагал возможность существования только единого гражданства. Представляется интересной точка зрения Н. М. Добрынина, считающего, что невозможно дать точное определение понятию гражданства как устойчивого признака государства [70, с. 14]. Причиной тому является отсутствие единого, общепринятого термина, расхождение мнений юристов по вопросу содержания понятия. Также ученые расходятся в оценке юридической природы гражданства. Прежде всего это касается разрешения

вопроса – является ли гражданство правовым статусом лица или же правоотношением между лицом и государством. А. А. Моисеев допускал возможность существования определенных прав вне правоотношений, в таком случае гражданство будет рассматриваться в качестве элемента общей правоспособности [73, с. 38]. Таким образом, гражданство выступает важным признаком государства, непосредственно связанным с ним.

Следующий признак, без которого не может существовать государство, это право. В целом, можно сказать, что право выступает главным регулятором общественных отношений независимо от их природы. Следует отметить, что данный признак является важным ввиду того, что многие исследователи видят прямую взаимосвязь между существованием государства и права. В научных кругах активно ведутся дискуссии по поводу первичности возникновения двух данных понятий и их соотношения между собой. Право является многоаспектной, сложной категорией. Учитывая многообразие дефиниций права, понять его можно лишь осмыслив все его определения. А. Ф. Черданцев, как представитель юридического позитивизма, считал право прямым велением государства, а право, как меру свободы и справедливости определяет В. Е. Чиркин [3, с. 112], который отмечает, что свобода человека ограничена определёнными рамками, после нарушения, которых должна наступать ответственность. Данный подход к пониманию права имеет важное значение и взаимосвязь с государством, ведь именно право регулирует все общественные отношения в нем, независимо от их природы. Право можно определить как систему общеобязательных, формально-определённых правил поведения, гарантированных и принимаемых в установленном государством порядке [15, с. 81]. Исследователи и правоведы рассматривают право как социальные притязания людей, за которой следует официально признаваемая возможность физических и юридических лиц выразить свои права. Примечательно мнение исследователя В. Т. Батычко, полагающего, что право, несмотря на интенсивное его изучение в течение многих веков, все же не остается «вечной ценностью», человечество на определенном этапе развития

вполне обходилось и без него [17, с. 17]. Однако это утверждение показывает, что право не всегда значилось как признак государства. Данный вопрос является весьма дискуссионным и подлежит более широкой трактовке. Ученые отмечают непостижимость права как признака государства, объясняя это тем, что поскольку «природа человека» непостижима, то и природа, и сущность права останутся в таком же положении.

Правотворчество, являясь взаимозависимым понятием права, выступает следующим признаком государства. Именно государство обладает монополией на правотворчество. На принадлежность государства к правотворчеству указывают многие исследователи. Так, Р. О. Халфина определяет правотворчество как деятельность государства, С. А. Комаров видит в рассматриваемом понятии особый вид государственной деятельности, а А. С. Пиголкин – форму деятельности [17, с. 18]. Также является единым мнение правоведов о природе правотворчества, выражающаяся в претворении воли народа в закон. В целом большинство ученых едины в трактовке данного понятия. Нельзя не согласиться с точкой зрения Г. В. Назаренко, согласно которому правотворчество является составной частью такого исторического процесса как правообразование – процесс формирования права в истории. В. С. Нерсесянц разделяет данное мнение, указывая, что социальный процесс формирования права это взаимодействие разных социальных факторов и их влияние на формирование правовых норм; данный процесс, получая юридическое оформление, представляется правотворчеством – юридически оформленным процессом организованным деятельностью государства, его правотворческих органов по созданию либо признанию и закреплению в юридически обязательной форме норм позитивного права [15, с. 82]. М. А. Седых, рассуждая о влиянии доктринального правосознания на правотворчество, подчёркивает, что правотворческие решения всегда принимаются под влиянием правосознания законодателя [17, с. 18]. Таким образом, можно сделать вывод, что для большинства исследователей

правотворчество видится основным путем воздействия на общественные отношения.

Однако, государство имеет еще одну форму подобного влияния, выражающуюся в наличии монополии на легальное применение силы и физического принуждения, что является следующим признаком государства. Представляется, что только государство, как политическая организация власти имеет право обладать аппаратом принуждения, что является одним из ключевых отличительных признаков данного социального института. Стоит заметить, что фактор насилия в процессе образования государственности представляется ключевым элементом в теории насилия, наиболее распространенной теорией происхождения государства среди западных исследователей. В истории существует немало примеров, когда государство возникло, используя какой-либо иной инструмент, но сила – всегда являлась определяющим фактором – считает Л. Гумплович [40, с. 36]. В целом, и отечественные и зарубежные ученые признают данный признак государства как важный и необходимый. Применять силу и физическое принуждение имеют право специальные государственные структуры и органы, например армия, полиция, разведка, контрразведка и иные силовые органы. В то же время Д. Г. Балувев отмечает, что применение физической силы не что иное, как историческое исключение, а не правило [41, с. 58]. С этим можно согласиться, ведь если бы монополия на насилие являлась вовсе не монополией, а чем-то более доступным для населения, это в значительной мере привело бы к нарушению правопорядка и способствовало подрыву авторитета государства.

В нашей стране более привлекательна концепция «сильного государства». С. А. Жинкин интерпретирует ее так – власть, которая не опирается на силу, не способна добиться нужных политических решений, а государство в свою очередь должно внушать страх, направляющий волю людей в нужное русло [44, с. 294]. Представляется возможным выразить согласие с данной точкой зрения, однако органы власти должны быть

избирательны в применении подобного насилия, уважая права и свободы граждан и ограничивать их лишь в случае дозволенных случаев, предусмотренных федеральным законодательством. В связи с этим нам видится интересной концепция М. Вебера относительно рассматриваемого признака государства. Философ верно отметил, что четко очерченный признак государства всегда надо искать в средствах, которые оно использует. Из этого следует, что таковым является легитимное применение насилия. Эффективное его использование для обеспечения безопасности личности, общества в целом является признаком «сильного» государства. По этому поводу Томас Гоббс верно заметил, что если люди живут без общей власти, которая будет держать их в страхе, то они находятся в состоянии войны всех против всех, прекратить такое состояние может лишь государственная сила, ответственная за свои действия [28, с. 55]. Таким образом, монополия на насилие как существенный признак государства не вызывает сомнений. Несмотря на то, что государство может проявлять власть над населением, используя аппарат принуждения, стоит помнить, что государство обязано применять данный аппарат лишь в рамках закона.

Фундаментальный признак государства – суверенитет, который всегда затрагивает интересы групп и партий, находящихся у власти. Стоит отметить, что государственный суверенитет имеет значительное место во внутригосударственных отношениях, поскольку государство должно опираться на суверенную власть, поддерживаемую правовыми нормами [20, с. 36]. У данного признака много определений, так, С. А. Котляровский утверждал, что понятие суверенитет как раздел государственного права всегда доставлял юристам много хлопот. Ж. Боден, уверен в том, что государство и суверенитет имеют тесную связь, обусловленную их одновременным появлением [21, с. 43]. Также считал и Гегель, ведь суверенитет базируется на государственных функциях и власти. Государство считается суверенным по мнению Н. И. Палиенко, если оно в пределах своей территории обладает высшей и независимой властью [17, с. 18]. Стоит заметить, что суверенитет

является состоянием полновластия государства на своей территории. Данное определение представляется классическим, и указывает на право власти над всеми гражданами. С. А. Алексеев обозначал такие признаки суверенитета, как единство, независимость и неограниченность. Дореволюционные авторы, такие как Г.Ф. Шершеневич, В. В. Ивановский, Н. И. Палиенко при определении суверенитета исходили из его государственной природы, верховенства власти во внутри - и внешнеполитических делах [17, с. 18]. Стоит отметить, что на данный момент существуют проблемные аспекты касательно единства суверенитета при федеративном устройстве государства: одни ученые считают, что суверенитетом обладает только федерация в целом, а другие – части федерации. Существует мнение о том, что суверенитет един, делиться может лишь власть на различные уровни [13, с. 155]. Отмечается логичность данного положения, так как суверенитет не подлежит разделению, ведь по своему определению независимость власти означает верховенство, а это понятие целостное. Следующим проблемным вопросом в рассматриваемом признаке выступает процесс его ослабления, который может проявляться в деятельности международных организаций, использовании государственных и негосударственных структур [10, с. 150]. Стоит отметить, что суверенная власть находит своё отражение далеко не во всех государствах: в большинстве конституций закреплена суверенность, но фактически это не подтверждает независимость государства. В современной политике суверенитет государств не всегда воспринимается как безусловный, так как правовая норма о суверенитете обязательно должна отражать положение государства на международной арене. Из этого следует, что суверенитет занимает важнейшее место среди признаков государства. Это объясняется тем, что без самостоятельности ни одно политико-территориальное образование не сможет реализовывать свои функции и задачи.

Бюджет также стоит отнести к исключительным признакам государства. В целом, данный признак можно воспринимать как второстепенный, но все же нельзя не отметить его важность и роль. А. Б. Венгеров считает, что он

отражает не только социально-экономические проблемы государства, но и её успехи и преобразования в экономической сфере [15, с. 85]. А. Г. Пауль определяет бюджет как основной объект права государственной и муниципальной собственности с чем согласен В. Н. Лексин, так как бюджет, по его мнению, представляет собой централизованный денежный фонд, принадлежащий государственной или муниципальной казне [18, с. 36]. Е. М. Примаков уверен в том, что бюджет непосредственно показывает качество управления, а его улучшение зависит от эффективности сокращения государственных расходов [23, с. 62]. Ю. Б. Бабковой, определяет бюджет как форму аккумуляции и перераспределения публичных финансов при помощи которой реализуются все значимые государственные задачи [24, с. 204].

Институт государства отличается наличием разнообразных материальных средств, необходимых для реализации общественного управления, которые включают в себя прежде всего государственную собственность. По мнению Т. В. Бондарь, собственность появлялась и развивалась вместе с государством, Д. Н. Норт считает, что собственность это один из элементов экономической власти, выступая одновременно ее источником и основой. Отмечается, что собственность помогает реализовать государству поставленные перед ним задачи: социальные, экономические и политические. Стоит согласиться со словами А. В. Гарматина, утверждающего значимость данного признака для государства, поскольку собственность как одно из материальных средств выступает как опорное звено хозяйственной цепи [28, с. 55]. Автор полагает, что государственная собственность занимает важное место в национальной экономике, развивая такие отрасли, как здравоохранение, оборона, медицина и так далее. Исследователи утверждают, что собственная валюта необходима в качестве средства обращения и возможности уплаты налогов. Так, О. М. Крылов связывает понятие «суверенитет» и валюту, объясняя это тем, что государство обладает валютной самостоятельностью, означающий право определять всеобщее средство

обмена и обязанность обеспечивать его функционирование с целью увеличения доверия к нему со стороны общества [39, с. 176]. Кроме того, государство, осуществляя валютное регулирование и валютный контроль, выполняет важную экономическую функцию, что подчеркивает важность данного признака государства.

Следующая отличительная черта государства – монополия на официальное представительство всего общества. Представлять государство имеет право только уполномоченные органы, наделенные соответствующим актом компетенцией. Л. В. Лябухов отводит данным органам особую роль, так как любому государству необходимо взаимодействовать с иными государствами, международными организациями, что в свою очередь требует особых знаний и компетентности в современных международных отношениях [39, с. 176]. Описанная деятельность как правило возлагается на министерство иностранных дел, поскольку оно должно реализовывать внешнюю политику посредством дипломатических механизмов. Лишь государственные органы вправе выполнять такие важные внешнеполитические функции, как формирование имиджа на международной арене, защита разносторонних интересов граждан и юридических лиц, разработка общей стратегии внешней политики. Как правило, приоритетом в работе данных ведомств выступают обеспечение безопасности страны, сохранение и укрепление ее суверенитета.

Заключительным признаком государства выступает обязательное наличие государственных символов – герба, флага, гимна. Так, Д. А. Шустров раскрывает этот признак следующим образом: государственная символика служит важной составляющей суверенитета, ее самобытности. Только государство имеет исключительное право на установление своих символов. Установление государственных символов кем-либо еще, помимо государства, невозможно [3, с. 113]. Атрибуты государственного суверенитета находятся под защитой государства, то есть неуважительное отношение к ним и, тем более, их осквернение влечёт административную и уголовную ответственность. Гербы государства располагаются на зданиях органов

власти, на столбах в пограничной зоне, на униформе государственных служащих. Флаги вывешиваются в том случае, если необходимо визуализировать присутствие государства на международных конференциях, либо обозначить местоположение органов государственной власти. Таким образом, анализируя признаки государства, можно определить его уникальность, качественную определенность, самостоятельность. Рассмотренные специфические черты, свойственны только государству, как особому правовому явлению.

Государство, политические партии, религиозные организации и другие субъекты политической системы общества – это те институты, участвуя в которых человек или группа людей может влиять на жизнь общества [40, с. 37]. Государство находится в центре внимания институтов политической системы и общества в целом. Государство представляет интересы и потребности всего общества, определяет основные ориентиры развития общества, консолидирует и способствует их эволюционному развитию. Действуя во имя общества, его интересов и потребностей, независимо от этнической, социальной, религиозной или иной составляющей, страна получает адекватную социальную базу для своей организации и деятельности. Под политической партией можно понимать организованную группу единомышленников, которые действуют в пользу большинства обществ и хотят реализовать их, завоевав государственную власть или участвуя в ее реализации [17, с. 19]. Рождение политических партий в виде групп класса, которые проявили интерес к различным слоям доминирующего класса, и их борьба между собой за владение той или иной государственной властью или за ее реализацию появилась ещё в рабовладельческих и феодальных обществах. Прототипы современных политических партий впервые появились в Европе в прямой связи с буржуазными революциями, в ходе которых народная команда создала систему власти нации, проводимую через избирательных представителей, которые сидели в избирательных представительных органах [14, с. 4]. Партия изначально объединила, с одной

стороны, сторонников монарха и феодалов, а с другой – сторонников интересов буржуазии, после чего начали появляться партии, которые защищали интересы отдельных групп общества. Для современного мира, когда все больше слоев населения участвуют в политике, роль политических партий растет и становится одной из основных тем политики, а также неотъемлемой частью демократического государства. Борьба между сторонами связана с вопросом государственной власти: ее владением, использованием, методами и формами реализации. Стороны активно участвуют в политической жизни общества, выбирая при этом наиболее эффективную тактику. В первую очередь это касается участия в выборах представительных органов государства: назначения кандидатов, проведения избирательных кампаний, участия в работе избирательных комиссий и другие; участие в формировании других государственных органов; участие в принятии решений и их дальнейшем осуществлении государственными органами [14, с. 4]. Необходимо обратить внимание на современную тенденцию, которая заключается в более детальном регулировании участия политических партий в политической жизни, поскольку формы и методы их деятельности усложняются, и их роль в обществе неуклонно растет. К примеру, в конституции XIX века не указывалось само присутствие политических партий, хотя партия уже была выделена в государстве, то сейчас в регулировании ее деятельности действуют независимые юридические органы. В авторитарных и тоталитарных политических режимах обычно существует только одна правящая партия, которая сливается с государством. В демократическом политическом режиме наблюдается многоуровневая система. Не существует незаконных ограничений на деятельность политических партий, невозможны ситуации, при которых решения политической партии становятся юридически обязательными для государства, а деструктивное влияние политических партий на государство не допускается [1, с. 50]. Современные государства, разрабатывая собственное законодательство, регулирующее деятельность политических партий, затрагивают следующие аспекты [8, с. 16]: определение

понятия, места и роли политических партий в политической системе государственного управления; порядок создания и прекращения деятельности политических партий, а также требования к их организации и структуре; экономическая и финансовая база партии; отношение государственных органов и, прежде всего, участие в выборах, а также деятельность представительных органов в государственных органах и местном правительстве.

Основные формы воздействия на государственные органы включают участие в выборах, а также представление и защиту законных интересов их членов в органах государственной администрации [9, с. 419]. Общественные ассоциации граждан имеют право подавать кандидатов на депутатов парламента, могут участвовать в формировании избирательной комиссии, проводить кампанию, а также объединять избирателей вокруг кандидатов на депутатов парламента. В современном мире интересы людей, общества осуществляются не только государственными органами и политическими партиями, но и социально-экономическими и социально-культурными общественными организациями некоммерческого характера. Они крайне разнообразны: профсоюзы, движения, общественные организации, ассоциации, фонды. Правовое регулирование деятельности общественных организаций основано на конституционном праве на мирных заседаниях, гарантированных конституциями современных демократических государств. Российское законодательство содержит чёткий механизм создания политических и общественных субъектов, нормативную базу для их функционирования, а также посредством государства регулирует их деятельность.

Таким образом, подводя итог, необходимо отметить, что государство, исходя из его сущности и признаков является одним из ключевых социальных институтов и занимает центральное место в политической системе общества, поскольку вокруг государства складываются политические отношения. А процесс обладания государственной властью является приоритетным

направлением в деятельности большинства политических партий и движений. Очевидно, что государство само выступает политической организацией, затрагивая все стороны жизнедеятельности общества и определяя основные пути развития социума, и при этом становится частью политической системы, занимая в ней особое место.

1.2 Понятие и классификация моделей государственного управления

Определение понятия модель государственного управления отсутствует в нормативно-правовых актах, поскольку каждое государство самостоятельно определяет содержание собственной модели управления. Выбор модели государственного управления строится на учете традиций, национальных интересов и предпочтений. Рассматриваемое понятие содержит в себе форму правления и политический режим. В рамках проводимого исследования остановимся на европейских и отечественных моделях государственного управления, так как, учитывая их множественный характер рассмотреть каждую из них не представляется возможным. Наиболее известными европейскими моделями являются англосаксонская, «наполеоновская», германская, скандинавская. Существуют также американская, азиатская и иные модели. Необходимо выделить признаки, по которым можно классифицировать модели государственного управления европейских стран и РФ. Во-первых, это форма правления, в данном контексте модели делятся на монархии (парламентская, дуалистическая, абсолютная) и республики (президентская, парламентская, президентско-парламентская). Во-вторых, это форма территориального устройства, где модели подразделяются на федеральные и унитарные. В-третьих, это соотношение механизмов централизации и децентрализации, в данном аспекте модели делятся на те, в которых преобладает влияние Центра на развитие территорий и где власть Центра сочетается с полномочиями местных органов. В-четвёртых, это

культура административного поведения, по данному признаку модели разделяются на те у которых: развита культура переговоров; присутствует сочетание строгости и гибкости при применении публичного права; правовое разделение и регулирование полномочий между уровнями госуправления; правительственные агентства преобразованы в государственные предприятия; культура процесса представлена бюрократией. В-пятых, это степень политического влияния администрации – тут необходимо выделить модели со значительным политическим влиянием как со стороны администрации, так и бюрократического аппарата. В-шестых, это парадигма государственного управления – в рассматриваемом контексте выделяются следующие модели: новый государственный менеджмент, Веберовская модель, иерархически построенная государственная служба, сочетание менеджеральных, правовых и переговорных управленческих культур и признаков на всех уровнях государства в скандинавских странах, а также исполнительная власть, представленная российской моделью. В-седьмых, это система права, здесь модели подразделяются на те, у которых право носит прецедентный, кодифицированный характер, или представлено скандинавской системой. В-восьмых, это местное самоуправление, модели государственного управления делятся на те, у кого: высокий уровень самостоятельности местного самоуправления; присутствуют кооперативные механизмы организации управления территориями; развито соуправления; у местного управления расширенные полномочия; происходит реформирование системы местного самоуправления [14, с. 5]. Таким образом, изучив признаки рассматриваемых моделей, можно выявить следующие тенденции: те страны, которые по структурному содержанию относятся к федерации, стремятся к централизации власти и управленческих решений, а унитарные государства ее децентрализуют. Этот тренд является эволюционным. Также суть административного влияния у любой модели государственного управления представлена бюрократией. В ситуации, когда непосредственный результат деятельности не влияет на положение должностных лиц, которым официально

поручено отвечать за ведение государственных дел, растет количество жалоб и заявлений граждан по поводу неэффективной деятельности органов исполнительной власти. Система становится изолированной от общества, она работает сама на себя.

В начале 90-х годов XIX века немецкий социолог Макс Вебер сформулировал концепцию «рациональной бюрократии», которая стала основой для современного изучения административно-государственного управления. Анализ М. Вебера базировался на бюрократической модели Германии, в которой концепция рациональной бюрократии сводится к следующим положениям [21, с. 44]:

- государственные организации строятся по иерархическому принципу и обладают отдельной сферой полномочий;
- государственные служащие назначаются, а их заработная плата зависит от ранга;
- государственные служащие несут дисциплинарную ответственность, а снятие их с должности происходит на основе решений высших органов.

В соответствии со своей теории М. Вебер, выразил мнение, по которому с утверждением рациональной бюрократии решения текущих управленческих дел перешло к компетентным и беспристрастным исполнителям согласно установленным нормам и процедурам. Бюрократия определялась как иерархическая организация власти, базирующаяся на универсальных и деперсонифицированных правилах для поддержания данной структуры [21, с. 45]. Основа рациональной бюрократической организации виделась прежде всего в деперсонифицированности ее функционирования. Одновременно Вебер акцентировал внимание и на других преимуществах бюрократической организации: точности, скорости, стабильности, компетентности, преемственности, единства, четкой субординации, уменьшении конфликтов, материальных и человеческих затрат [20, с. 38]. Поскольку государственные

служащие как представители бюрократической системы не имеют тех стимулов, при которых их оплата труда была бы тесно связана с конечным результатом работы, они стремятся максимизировать масштабы своей учреждения и чрезвычайно негативно относятся к тем или иным попыткам реформирования бюрократической системы.

Ю. В. Ирхин выделяет несколько моделей государственного управления, ставшие популярными и эффективными на практике [26, с. 27]. Первая модель – «Новый государственный менеджмент» - начала зарождаться ещё в конце XX — начало XXI века. Появление данной модели государственного управления опосредовано рядом причин, основными из которых выступают: бюджетный дефицит, рост безработицы, а также превалирование пенсионеров над работающими гражданами. В данной неблагоприятной ситуации произошла модернизация государственной модели, где государство становится агентом, который должен быть ориентирован на удовлетворение запросов заказчика, то есть своих граждан [30, с. 7]. Цель данной модели – своевременное и оперативное выполнение заказов граждан с минимизацией издержек и расходов при условии качественного продукта. Стоит указать, что концепция рассматриваемой модели как особого вида бизнеса привела к следующим результатам:

- бюрократические процессы усилили своё положение;
- формирование бюджета происходит на основе рыночных условий;
- государственная стратегия исходит из потребительских интересов;
- развиваются принципы разумной децентрализации;
- применяются механизмы электронного правительства и управленческий опыт бизнес-организаций [37, с. 75].

Далее, рассмотрим модель «Good Governance», которая появилась позже, в начале 2000-х годов преимущественно в европейских государствах, а также в некоторых структурных подразделениях ООН. Необходимо указать, что данные государства выделили главное преимущество рассматриваемой модели – расширение государственного присутствия, оперативное решение

социальных проблем и повышение степени общественного участия в государственных делах. Анализируемой модели характерны общеправовые принципы, к которым можно отнести прозрачность действий государственных органов, ответственность и эффективность деятельности всех уровней государственной власти, всеобщее равноправие и верховенство закона. Делается вывод о том, что ориентированность данной модели предполагает расширенное общественное участие в государственном управлении, а государственные приоритеты должны строиться на принципах единогласия, то есть голос каждого гражданина государства должен иметь место в его управленческой системе [26, с. 30].

Самая актуальная модель содержит в себе принципы сетевых подходов и «объединенное управление». Стоит отметить, что современная управленческая сеть состоит из совокупности государственных и негосударственных образований, оперативно взаимодействующих между собой, для того чтобы получить единый управленческий продукт, используя при этом формальные и неформальные нормы [26, с. 31]. В настоящее время сочетание принципов электронного правительства и норм публичного права обусловило появление концепции «объединенного управления», которое в первую очередь сосредоточило внимание на эффективности качества предоставления государственных услуг, поскольку они имеют для граждан особое значение. Необходимо отметить, что рассматриваемая модель ориентирована на повышение эффективности межгосударственного взаимодействия, а также на то, чтобы повысить уровень непосредственного сотрудничества граждан с представителями власти [27, с. 10]. Таким образом, можно сделать вывод, что модель «объединенного управления» выступает ожидаемым результатом от принципов традиционного публичного управления к государственному управлению, основанному на широком взаимодействии органов государственной власти с населением, имеющим активные инициативы, при этом данная модель ориентируется на менеджментские механизмы управления.

Подводя итог вышесказанному, необходимо отметить, что при всём разнообразии моделей государственного управления, каждой из них присущи схожие черты, такие, к примеру, как бюрократизм. Хочется подчеркнуть, что у каждой модели существуют свои недостатки и положительные моменты, каждая из представленных моделей была актуальна в своё время, так как отражала экономическую и политическую обстановку как внутри государства, так и в мире в целом. На эффективность и успешность функционирования современной модели государственного управления оказывают влияние глобализационные процессы и быстрое развитие цифровых и информационных технологий. Представляется, что оптимальная государственно-управленческая модель должна включать в себя: новейшие управленческие механизмы, наложенные на национальный управленческий опыт, а также широкое применение компьютерных и информационных технологий. В этой связи каждое государство способно совершенствовать свою систему управления исходя из грамотного привлечения опыта других стран, применяя отдельные управленческие механизмы для повышения эффективности своего государственного аппарата.

1.3 Признаки и виды унитарных и федеративных государств

Исторически сложилось так, что первые государства были созданы в унитарной форме территориального устройства, вследствие чего она остается наиболее распространенной в современном мире. Сегодня, около 80% государств унитарные. Унитаризм был в значительной степени сформирован государствами, которые возникли в результате распада колониальной системы. В результате долгой исторической эволюции были созданы современные унитарные государства, характеризующиеся отсутствием признаков суверенитета в административных и территориальных единицах [15, с. 75]. Общими признаками унитарных государств являются: одноуровневая система законодательства; вся полнота государственной

власти сосредоточена на государственном уровне; территориальные части зависимы от центра и не обладают самостоятельностью; единое гражданство.

Стоит отметить, что унитарное государство это в первую очередь единое и неделимое государственное устройство, где конституционные решения принимаются исключительно высшими органами власти, которые также реализуют международное взаимодействие, в компетенцию которых входит официальное представление страны на международной арене и осуществление эффективной внешней политики. Относительно территории, стоит сказать, что границы административных единиц устанавливаются и изменяются только центром, поскольку такие единицы не имеют какой-либо политической самостоятельности. Налогообложение, как и правовая и судебная системы относятся к исключительной компетенции государства. Существует мнение о том, что для унитаризма характерно удобство государственной службы [42, с. 74], а большинство современных унитарных государств являются мононациональными государствами. Необходимо отметить, что унитарные государства могут подразделяться в отношении организации государственного управления на централизованные, частично децентрализованные и децентрализованные. Кроме того, унитарными сегодня в мире являются и крупные развитые и среднеразвитые государства. Китай является хорошим примером унитарного государства: администрация в провинциях и районах осуществляется по иерархическому принципу по горизонтали, вершина которого является членом Совета КНР, а местная администрация представлена в виде сельских и городских общин, и их функции очень ограничены [50, с. 870]. Крупные регионы имеют ограниченную административную автономию, но находятся под строгим контролем Правительства. Однако в унитарном государстве не должно быть ситуаций, когда государственная власть сочетается с местной системой самоуправления. Это приводит к отказу от воли народа управлять землей и участвовать в жизни общества в целом. Но иногда появляются конфликты, которые не могут быть разрешены в течение сотен лет, и ограничение

автономии может ухудшить отношения между гражданами и властями. Эти конфликты включают отношения между Англией и Северной Ирландией, о чем свидетельствует ряд беспорядков на протяжении всей истории Соединенного Королевства и сепаратистских движений Басков и каталонцев в Испании.

В настоящий момент федеративными являются 27 государств, причём стоит отметить, что в мировой практике имеются двусубъектные федерации, к которым относятся Босния и Герцеговина, и Сент-Китс и Невис. Необходимо указать, что в классификации федераций на двусубъектные и полисубъектные основным критерием выступает количество членов субъектов федерации: малые (2–10), средние (11–20) и крупные (более 20) [50, с. 871]. Рассматриваемое государственно-территориальное устройство предполагает объединение нескольких территориальных единиц в одно государственное образование. Конституционные решения в таких государствах принимаются высшими союзными органами власти, при этом стоит уточнить, что в сфере совместного ведения, такие решения принимаются с обязательным участием субъектов федерации. Изменение внутренних территориальных границ субъектов федерации происходит только при согласии самих субъектов в конституционном порядке, поскольку они имеют определённую политическую самостоятельность, которая проявляется в создании собственной конституции и гражданства. При этом, стоит указать, что на территории государства верховенство осуществляется союзным законодательством. Основной момент взаимодействия федерации и её субъектов заключается в том, что последние не имеют права расторгнуть федеративный договор в одностороннем порядке, поскольку конституцией государства в этом случае предусмотрено обязательное согласие союзного центра [45, с. 133]. Сущность конституционных принципов, способов закрепления в форме федеративного устройства, а также регулирование состава субъектов отличается многообразием. Анализ конституций некоторых стран позволил сделать вывод, что закрепление федеративного подхода может

быть прямым, косвенным или указываться в преамбуле. Примерами закрепления федеративной формы прямым методом выступают следующие Конституции зарубежных стран:

- Национальная конституция Аргентинской Республики 1853 года, в которой указано, что республика «основала репрезентативное республиканское правительство и федеральное устройство»;
- Конституция Республики Бразилия 1988 года, которая представляет собой «неразрывный союз штатов, муниципалитетов и федерального округа»;
- Конституция Непала 2015 года фиксирует, что Непал является «независимым, суверенным, светским, демократическим, социально ориентированным, федеративным республиканским государством».

Косвенное установление федеративной формы государственно-территориального устройства применяют такие страны как Канада и Коморский Союз. Конституционный Акт Канады 1867 года определяет, что «после принятия данного закона провинции Канада, Новая Шотландия и Нью-Брансуик превратились в доминион, называемый Канадой». Конституция Коморского Союза 2001 года, гласит, что коморский народ «подтверждает свою волю, чтобы извлечь из Ислама постоянное вдохновение из принципов и политики Союза, а также создание новых учреждений, основанных на принципах верховенства права и демократического государства, которое гарантирует четкое разделение власти между Европейским союзом и островами, входящими в него» [21, с. 45].

Укажем конституционные законы, которые в своей преамбуле закрепляют рассматриваемую форму государственного устройства:

- Конституция Боснии и Герцеговины 1995 года указывает, что Босния и Герцеговина состоит «из 2 сторон-федерации Боснии и Герцеговины и Сербской Республики»;

– Конституции Южного Судана 2011 года описывает, что правительство Южного Судана является «инклюзивной страной для граждан, что это многоэтническое, многокультурное, многоязычное, многорелигиозное и многоязычное образование, где такое разнообразие мирно сосуществует».

Стоит указать интересный факт, касаемый такого государства как Швейцария, поскольку официальное название данного государства выглядит следующим образом – Швейцарская Конфедерация, хотя на данный момент её государственное устройство обладает всеми чертами федеративной формы [21, с. 44]. Считается, что формальное создание федерально-государственного территориального устройства должно быть одним из конституционных принципов федерального устройства, предусмотренных в главном документе страны. Отмечается, что фактическое содержание основных законов многих унитарных государств имеет в себе достоверные федеральные принципы. В результате данного исследования были выделены регионализм или квази-федерализм как особый тип устройства. Так, И. А. Умнова указывает, что в некоторых государствах федерация является единственной возможной формой государственного устройства, инструментом, обеспечивающим их стабильность и целостность [5, с. 24].

Таким образом, разнообразие форм государственно-территориального устройства различных стран обусловлено особенностями их исторического развития и совокупностью имеющихся специфических задач. Остановившись на федеративном типе государства, стоит отметить, что большинство современных федераций являются весьма крупными государственными образованиями и лишь указанная форма территориального устройства способна наиболее эффективно решать стоящие перед ними политические и социально-экономические задачи, а также обеспечить комфортный уровень жизни населения.

1.4 Правовое регулирование государственного управления в РФ

Государственное управление содержит в себе механизмы регулятивного характера, так как на него воздействуют правовые нормы, направленные на упорядочивание, развитие и совершенствование общественных отношений, возникающих в процессе осуществления органами государственной власти своих полномочий [4, с. 106]. Необходимо отметить, что в России федеративные отношения образуются при помощи федеративного договора и основного закона РФ. К примеру, один из таких договоров был подписан в 1992 году субъектами федерации, который укрепил федеративную форму современного устройства России. Подчёркивается, что создание федеративного государства повлекло за собой формирование единой базы законодательства и основанных на ней правовых актов в различных управленческих областях, в частности, о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти [3, с. 113]. Рассматривая Республику Татарстан как субъект федерации, необходимо указать, что он имеет несколько федеративных договоров, последний из которых был подписан в 2007 году между органами государственной власти РФ и Республики Татарстан. Данный договор определял иное разграничение предметов ведения и полномочий, чем было установлено федеральными законами, отличие заключалось в том, что органы власти Республики Татарстан занимаются совместным решением вопросов экономического, культурного характера, а также иными историческими особенностями, что в свою очередь, означает, внесение данным субъектом законопроектов в Государственную Думу РФ [65].

Правовой основой государственного управления в России является Конституция РФ, которая обладает высшей юридической силой и прямым действием, применяется на всей территории РФ. Стоит указать, что законы и иные правовые акты не должны противоречить основному закону государства. В Конституции РФ имеется достаточно большой список управленческих

вопросов, подлежащих законодательному регулированию: права и свободы граждан, предметы ведения, фундаментальные основы Правительства РФ, Федерального собрания РФ, судебная власть и так далее. Согласно Конституции РФ, обширные полномочия по правовому регулированию большинства государственно-управленческих элементов и их взаимосвязей принадлежит президенту как главе государства, в частности, он может применять согласительные процедуры для разрешения разногласий между органами государственной власти РФ и субъектов РФ, а также между органами государственной власти субъектов РФ [34].

Следующим уровнем в правовом регулировании государственного управления выступают федерально-конституционные и федеральные законы. Например, ФКЗ от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве РФ» раскрывает правовые особенности функционирования и деятельности Правительства РФ как высшего органа исполнительной власти. Закон определяет состав Правительства и порядок его формирования, полномочия, принципы деятельности, взаимоотношения с другими органами государственной власти, принципы финансирования и обеспечения деятельности Правительства. Также законом установлены ограничения, налагаемые на членов Правительства в связи с их статусом. Закреплен новый порядок назначения на должность членов Правительства, предусматривающий усиление роли палат Федерального Собрания. Уточнены полномочия Правительства в области культуры, науки, образования, соцобеспечения, защиты семьи и детства, здравоохранения, взаимодействия с институтами гражданского общества, охраны окружающей среды. ФКЗ от 31.12.1996 № 1-ФКЗ «О судебной системе РФ» установлена структура судебной власти, определены основные принципы ее построения, а также и особенности правового статуса судьи как должностного лица органа судебной власти. Закон регулирует основные положения судебной системы и статуса судей. Стоит отметить, что для каждой ветви власти имеется свой нормативный акт, который определяет порядок её формирования и особенности регулирования, к примеру ФЗ от 06.10.1999г. №

184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ». Указывается, что властные органы субъекта РФ вправе участвовать в осуществлении полномочий РФ по предметам ведения РФ, а также полномочий РФ по предметам совместного ведения при условии, что расходы будут оплачены субъектом РФ.

В правовом регулировании государственного управления ФЗ от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе РФ» имеет особую роль, так как он определяет понятие государственной службы, под которым должна пониматься профессиональная служебная деятельность граждан РФ по обеспечению исполнения полномочий специальных субъектов. Кроме того, рассматриваемый закон закрепляет правовые и организационные основы системы государственной службы, в нём обозначены общие условия формирования кадрового состава государственной гражданской службы, поступления на службу и её прохождения.

Далее в правовом регулировании место занимают подзаконные акты, к которым относятся указы и распоряжения президента, а также постановления правительства. К примеру, Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» фиксирует современную систему федеральных органов исполнительной власти, образованную федеральными министерствами, службами и агентствами. Кроме того, указываются их полномочия, компетенция, особенности и рамки деятельности. Стоит отметить, что в дополнении к нему, был принят указ Президента РФ от 21.01.2020 № 21 «О структуре федеральных органов исполнительной власти», цель которого заключалась в улучшении эффективности деятельности данных органов государственной власти. Данный указ раскрывает полный перечень органов исполнительной власти в определённой последовательности, в частности количество заместителей Председателя Правительства составляет 10, Министр финансов не является больше первым заместителем.

Международно-правовые акты также могут иметь непосредственное отношение к правовому регулированию государственного управления в нашей стране, поскольку в РФ признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией. Отмечается, что к указанным принципам и нормам можно отнести международные стандарты прав и свобод человека – нормативный минимум, определяющий в том или ином государстве уровень государственной регламентации с допустимыми отступлениями в форме его повышения или конкретизации [69, с. 265]. Одним из важнейших источников прав человека выступает международный договор, так как он способствует фиксации определённых обязательств государств по обеспечению и соблюдению прав и свобод человека. К тому же международный договор приспособлен к условиям внутригосударственной имплементации, также к нему относятся и международные пакты. В настоящее время, в Международном пакте о гражданских и политических правах 1966 года, состоят 172 государства, в частности Российская Федерация. Данный пакт содержит масштабный перечень международных правозащитных стандартов в политической сфере. К примеру, право на признание правосубъектности, а также равенство перед законом и право на защиту законом. Непосредственное отношение к государственному управлению имеет статья 25 данного Международного пакта: «каждый гражданин должен иметь без дискриминации и без необоснованных ограничений право и возможность: принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и через посредство свободно выбранных представителей. Гражданин может голосовать и быть избранным на периодических выборах, производимых на основе всеобщего равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей; допускаться в своей стране на общих условиях равенства к государственной службе» [46].

Важнейшим международно-правовым документом, который глобально содержит определения основных прав и свобод, которыми обладают все люди, выступает Всеобщая декларация прав человека 1948 года. Данный акт исторически первый получил кодифицированную форму. Сама Декларация имеет рекомендательную силу, а большинство её положений обрели характер универсального международного обычая, став обязательными для всех государств – членов международного сообщества. Обычно-правовой характер установлениям Всеобщей декларации придала обширная межгосударственная практика, ориентированная на признание закрепленных в акте прав человека в качестве юридически обязательных (практика международных и национальных судов, международное и конституционное внутригосударственное нормотворчество, национальное законодательство, заявления государств в рамках международного взаимодействия) [70, с. 36]. Всеобщая декларация прав человека имеет достаточно большой перечень субъективных прав личности, половина из которых имеет непосредственное отношение к государственному управлению, в том числе доступ к нему [16]:

- статья 7 определяет всеобщие принципы равенства и защиту от дискриминации;
- статья 20 обозначает права граждан на свободу мирных собраний и ассоциаций, при этом никто не может быть принуждаем вступать в какую-либо ассоциацию;
- статья 21 указывает на право граждан принимать участие в управлении своей страной непосредственно или через свободно избранных представителей. Отмечается, что все граждане обладают равным доступом к государственной службе. Воля народа должна быть основой власти правительства и находить себе выражение в периодических выборах, которые должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве путем тайного голосования или же

посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования.

Обобщив вышеупомянутую информацию, можно прийти к выводу о том, что правовое регулирование государственного управления имеет достаточно большую базу. Основное место в ней занимает Конституция РФ. Следующими актами выступают федеральные конституционные законы, которые регулируют важнейшие институты государства и определяют их функционирование. Федеральные законы охватывают обширный круг государственных сфер. Подзаконные акты хоть и считаются самостоятельными НПА, дополняют федеральное законодательство в различных сферах по государственным вопросам. Помимо отечественного законодательства, правовое регулирование государственным управлением осуществляется на основе международно-правовых актов. Данные акты обозначают фундаментальные права и свободы граждан, имеют рекомендательный характер для всех государств. Состояние правового регулирования на данный момент находится в эволюционном положении. К примеру, в связи с принятыми поправками в Конституцию РФ 06.11.2020г. был принят новый федеральный конституционный закон «О Правительстве РФ», который отражает новый подход к основным государственным положениям в управлении и назначении кадров, состоящих в Правительстве РФ. Из чего следует, что российское законодательство меняется и совершенствуется в зависимости от окружающей обстановки как в самом государстве, так и от мировой политики – мировые экономические и политические кризисы, проблема международного разделения труда, массовые миграционные процессы – все эти факторы способны напрямую влиять на законодательную сферу РФ. Таким образом, она непрерывно эволюционирует, становится гибкой и адаптируется к постоянно изменяющимся обстоятельствам общественно-политической жизни не только самой России, но и окружающего её внешнего мира.

Глава 2 Сравнительный анализ государственного управления России и Германии

2.1 Особенности федеративного устройства России и Германии

В соответствии с Конституцией Российской Федерации, Россия – демократическое федеративное правовое государство, имеющее республиканскую форму правления и состоящее из 85 субъектов, в состав которых входят 22 республики, 9 краев, 46 областей, 3 города федерального значения, 1 автономная область и 4 автономных округа. Необходимо отметить, что в соответствии с основным законом страны, федеративное устройство России основано на следующих принципах:

- государственной целостности РФ;
- единства системы государственной власти;
- разграничения полномочий между органами государственной власти РФ и её субъектов;
- равноправия и самоопределения народов в РФ;
- равноправия субъектов РФ во взаимоотношениях с органами государственной власти.

Федерация является традиционной для Германии формой государственного строя. В состав Германии входят 16 административно-территориальных единиц: 13 земель и 3 города федерального значения. Иных образований не существует, федерация симметричная [1, с. 49]. Согласно статье 20 Основного Закона Германии: ФРГ является демократическим и социальным федеративным государством. Также данный закон содержит раздел о федеральном строе, который называется Федерация и земли. Помимо этого, определенные положения о федерализме отмечаются в преамбуле и почти в каждой главе, к примеру, в пункте 3 статьи 79 Основного Закона Германии указано, что деление Федерации на земли, обязательное участие

земель в законодательстве, а вместе с тем собственно принцип федерализма не могут отменяться даже по причине пересмотра конституции. Необходимо подчеркнуть, что большая часть земель сформировалась после 1945 года и они не имеют ничего общего с существовавшими историческими государствами за исключением Баварии, Бремена, Гамбурга и Саксонии. Все земли между собой различаются согласно объективным признакам, однако в конституционно-правовом плане они являются равными [8, с. 15].

Своеобразная немецкая модель административного федерализма имеет глубокие корни в истории Германии. Хотя Основной закон Германии был составлен после крушения тоталитарного режима и конца Второй мировой войны, ключевые конституционные институты были явно взяты из прошлого федерального опыта Германии и адаптированы к требованиям вновь созданного федерального демократического института. В XIX столетии на территории современной Германии располагались десятки независимых государств. В 1871 году прежние независимые страны становятся единым государством – Германской империей, вводится федеративная форма государственного устройства, существовавшая до прихода к власти нацистов. Административный федерализм в решающей степени сформировали три основные черты: во-первых, прежде всего, исполнительный характер Бундесрата; во-вторых, принцип административной связи; в-третьих, вертикальное разделение полномочий [8, с. 15]. Конституция Германской империи, принятая в 1871 году, способствовала административному характеру немецкого федерализма. Важно, что Бундесрат был разработан как собрание представителей земель, наделенных законодательными, а также исполнительными полномочиями. А Бундесрат, представляющий правительства земель, частично взял на себя функции федерального правительства, которое в то время было еще слабым и вынуждено было прибегать к пожертвованиям земель и их административным ресурсам. Кроме того, как вариант авторитарного режима, Бундесрат дал возможность бывшему федеральному канцлеру, Отто фон Бисмарку, обойти

парламентскую ответственность. Следовательно, федерализм служил «забором», защищающим правительство и их бюрократию от парламентаризации и предстоящего освобождения рабочего класса [13, с. 155]. Позже несмотря на то, что федерация была упразднена и образовано унитарное государство, власть не смогла ликвидировать обычаи регионализма. После Второй мировой войны произошло восстановление германской государственности – элемент демократизации, значимый конституционный принцип, не подлежащий пересмотру сегодня. Этот опыт взаимоотношения целого и частей повлиял на многие нормативно-правовые акты и появление в 1949 году Конституции ФРГ.

Федеративное устройство в рассматриваемых государствах обладает своей спецификой, поскольку на него влияли такие факторы, как политические и правовые традиции управления в стране и конечно же, экономическая обстановка внутри государства и в мире в целом. Стоит указать, что российским и немецким федеративным отношениям свойственны следующие основополагающие принципы [13, с. 156]:

- равноправие субъектов федерации;
- главенства федерального права;
- тождественности конституционного устройства федерации и федеральных субъектов (принцип гомогенности).

В настоящее время Германия является конститутивной федерацией. Формирование Федеративной Республики Германии является следствием принятия Основного Закона ФРГ 1949 года. Исполнительную власть в ФРГ реализует Федеральное правительство. При составлении конституции законодатель стремился сформировать сильную, однако, контролируемую парламентом исполнительную власть исходя из этого, он отдал её не президенту, а канцлеру [74, с. 11]. Германию в результате этого зачастую называют «канцлерской республикой». Канцлер, согласно конституции, определяет важнейшие направления политики и отвечает за них. К

полномочиям Федерального Правительства, формируемого канцлером, относятся важнейшие вопросы внешней и внутренней политики, вопросы финансового и социального характера. В случае расхождения мнений между федеральными министрами вопросы должны разрешаться правительством [67]. Российская исполнительная власть представлена деятельностью Правительства, которое состоит из премьер-министра, его заместителей и федеральных министров. Указывается, что Правительство РФ обладает обширными полномочиями [57], основными из которых являются:

- обеспечение и проведение единой финансовой и кредитной политики;
- разработка федерального бюджета и его непосредственное исполнение;
- разработка и реализация налоговой политики;
- регулирование рынка ценных; бумаг;
- управление государственным внешним долгом.

Законодательная власть в России представлена двухпалатным парламентом – Федеральным собранием РФ, статус которого закреплен в Конституции России, функции и полномочия которого распределены между нижней палатой – Государственной Думой, и верхней – Советом Федерации. Законодательная власть в Германии представлена Бундестагом – государственным органом народного представительства. Здесь необходимо сказать о том, что существуют разные мнения о положении Бундестага в системе государственной власти Германии. Например, некоторые авторы считают, что парламент Германии двухпалатный и Бундесрат – одна из них [80, с. 151]. Как нам кажется, данное мнение является ошибочным, поскольку хоть Бундесрат, орган исполнительной власти, представляющий земли Германии на федеральном уровне, имеет законотворческую функцию, но он находится под влиянием Бундестага и состоит из представителей земель от назначаемых лиц исполнительной и законодательной власти каждой отдельной земли (3-6 в зависимости от населения) [84]. Тут можно проследить различие устройства парламента России и Германии, которые проявляются в

том, что члены верхней палаты российского парламента назначаются по территориальному признаку: по два представителя от субъекта РФ, а Бундесрат в свою очередь, формируется не посредством выборов, а путем направления от земель делегации численностью от 3 до 6 человек [85].

Ещё одна общая черта между устройством Россией и Германии – распределение полномочий между Федерацией и её субъектами. Конституция РФ разграничивает предметы ведения на те, которые принадлежат исключительно федерации, субъекту и совместные. Очевидно, что именно РФ через свои федеральные органы государственной власти имеет обширные полномочия в различных сферах. Одними из основных вопросов, относящихся в ведение Федерации являются: принятие и изменение Конституции РФ, защита прав и свобод человека и гражданина, управление федеральной государственной собственностью [34]. Германия имеет схожее разграничение компетенций: существуют предметы ведения Федерации, конкурирующая компетенция (предметы совместного ведения) и предметы ведения земель [67]. Ряд затрагиваемых вопросов практически идентичен с Россией, за исключением тех, что свойственны только Германии, например вопросы о предоставлении гражданства. Можно отметить, что для РФ принцип единства системы государственной власти является национальной особенностью в федеративных отношениях, а в ФРГ такой особенностью выступает принцип федеральной лояльности [8, с. 16].

Стоит подчеркнуть, что каждое государство проходит долгий путь становления и закрепления территориального устройства государства. Анализируя становление федеративных отношений в России, прослеживается их непоследовательный характер, который не соответствовал стратегическим интересам государства, исходя из чего, можно утверждать, что нынешний российский федерализм ещё не оформился. На такое сложное и многогранное государственное явления оказывают влияние следующие негативные факторы: диспропорция между населением и отдельными территориями, наличие анклавных территорий, а также трудности политического и

экономического положения страны в мире. Однако, кроме этого, государственная власть укрепила фундамент своего федерализма благодаря таким мероприятиям как [6, с. 90]:

- устранения несовершенства в законодательной базе;
- введения института полномочных представителей Президента РФ;
- назначение глав субъектов Президентом РФ;
- принятия правового механизма федерального вмешательства в деятельность глав региональной исполнительной и представительной власти;
- повышения доли средств, направляемых в федеральный бюджет.

Отмечается, что активность региональных лидеров на федеральном уровне снижается, что отражается в их деятельности в Государственном совете, который выступает совещательным и рекомендательным органом президентской власти [43, с. 69]. Можно заметить, что данный орган – проводник решений Президента. В целом, для формирования российской государственности необходимо усиление федеральной и региональной власти, которые будут иметь определённую компетенцию и полномочия, а также нести ответственность перед населением своей страны.

Анализируя территориальный состав Российской Федерации, можно прийти к выводу, что 2/3 территории страны – Север и неосвоенные территории, для которых необходимы огромные финансовые средства и создание инфраструктур, в том числе разработка удобной транспортной сети [41, с. 59]. Государственное управление способствует решению важнейших задач государства, в числе которых поддержание хозяйственных механизмов в стране, модернизация социальной сферы, а также укрепление российской государственности и позиций страны в мире. Отмечается, что в российском государстве приоритетные задачи преимущественно относятся к компетенции федеральных органов власти [44, с. 295]. Однако, несмотря на несовершенство такой модели устройства, в котором проявляется данная особенность, она помогает справляться с появляющимися проблемными аспектами ещё на

стадии их зарождения.

Таким образом, рассмотрев особенности федеративного устройства России и Германии, можно прийти к выводу, что многие черты федерализма у них схожи, так как относятся к одной романо-германской правовой семье и имеют в некоторых аспектах одинаковую историю развития в отношении жёсткой централизованной власти. Необходимо подчеркнуть, что данные государства являются конституционными федерациями и закрепляют в своих конституциях принцип территориальной целостности страны, который обозначает запрет права свободного выхода субъектам федерации из состава данного государства. Важное различие данных государств состоит в том, что Россия является ассиметричной, так как её субъекты обладают различными конституционно-правовыми статусами в силу своей большой численности. Также, принципиальное отличие России и Германии заключается в системе разделения государственной власти, а именно РФ является централизованной федерацией, а Германия – децентрализованной федерацией: федеральным органам власти передаются лишь те вопросы, которые в свою очередь не смогли устранить субъекты федерации. В данном контексте необходимо обратить внимание на данный аспект в федеративном опыте Германии для совершенствования отечественного федерализма.

2.2 Сравнительный анализ построения государственного управления в Российской Федерации и Германии

Понятие «государственное управление» не закреплено ни в одном из нормативно-правовых актов. Но при этом, в научном сообществе имеется огромное множество определений данного понятия. В теории административного права выделяются следующие подходы к определению государственного управления [47, с. 41]: 1) это регулирующая деятельность государства в целом; 2) это административная деятельность, то есть деятельность исполнительных органов государственной власти. Отмечается,

что под государственным управлением стоит понимать деятельность органов государственной власти, направленную как на общество, так и на отдельные его группы и индивидов, с целью реализации их потребностей и интересов [49, с. 196]. Можно сказать, что процесс государственного управления упорядочивает общественные отношения. Как было рассмотрено ранее, существует множество моделей государственного управления. Однако это исследование решено представить двумя конкретными моделями: российской и немецкой. Немецкое государственное управление включает в себя следующие два явления: во-первых, высокая плотность статутного права (закон, принятый парламентом), регулирующий организацию, порядок и основные критерии деятельности государственного управления; во-вторых, почти повсеместное присутствие аргументов, вытекающих из конституционного права, в законодательном процессе, судебных постановлениях и даже административных решениях [92, с. 54]. Кроме того, немецкое государственное управление было сформировано двумя концепциями: либеральной идеей, направленной на эффективную защиту свободы личности, и идеей строго нормативной конституции, где власть имеет обязательный и неукоснительный характер. Германия в своём государственном управлении особо выделяет принцип правового государства (Rechtsstaat), который означает верховенство закона, цель которого заключается в защите личной свободы граждан с помощью надежных законов и предотвращении произвольного государственного действия [88, с. 16]. Помимо этого, для него характерна строгая нормативность конституции, которая включает гарантии и меры принуждения для отдельных лиц. Говоря о принципе лояльности, стоит отметить, что немецкая правовая система, как и любая другая правовая система европейского государства-члена Союза (ЕС) подвержена влиянию наднациональных законов. В общем, конфликты между европейским законодательством и внутренним законодательством в значительной степени избегали путем открытия в конституции пунктов, в соответствии с положением об общих полномочиях, однако это наделение

находит свое ограничения в других конституционных положениях [90, с. 66]. Федеральный конституционный суд уже заявил в отношении данного общего положения, что он не уполномочивает конституционные органы отказываться от конституционной идентичности ФРГ путем передачи полномочия, которые поставят под угрозу конституционные структуры его Основного закона [89, с. 261]. История Германии показала важность постоянного осознания того, что формальные принципы, такие как разделение властей, законность, правовая безопасность, соразмерность и судебная защита независимыми судами, не являются самоцелью, но служат общей цели предотвращения произвола государства и защиты прав личности.

Несмотря на то, что Основной закон ФРГ предусматривает лишь несколько конкретных правил государственного управления, многочисленные организационные, процедурные и основные требования вытекают из его общих принципов, его федеральная структура и обязанность защищать основные права. Концепция *Rechtsstaat* изначально была связана с такими принципами, как соразмерность (выбор менее суровых подходящих средств для достижения законной цели, которую не должны перевешивать пагубные последствия) и правовая определенность (запрет ретроактивных постановлений или отмена законных административных решений) [87, с. 4]. Федеральный конституционный суд и правовая доктрина рассмотрели принцип *Rechtsstaat*, который предусматривает, что законодательная власть связана конституционным порядком, исполнительная и судебная власть – законом и правосудием. Что касается принципов государственной политики, конституция Германии закрепляет два основных желательных принципа: во-первых, принцип социального государства, а во-вторых, принцип защиты окружающей среды, а также ответственное отношение к будущим поколениям [91, с. 2448]. Эти принципы имеют обязательный характер для законодателя, исполнительной власти и судебной системы.

Федеральная структура государственного управления Германии включает в себя три основных территориальных уровня государственного

управления: федеральный уровень, уровень земель и на местном уровне. Форма местной администрации – часть администрации земель имеет конституционное право на регулирование всех местных дел посредством подзаконных актов. Из-за своей частичной юридической автономии местная администрация и другие самоуправляющиеся государственные органы, созданные на основании закона, характеризуются как «косвенное государственное управление» [88, с. 120]. Следует отметить, что местные органы власти частично действуют как органы государственной власти первой инстанции. В то время как Основной закон Германии наделяет большинством законодательных полномочий Федерацию, подавляющее большинство административных полномочий остается в землях, где местные власти решают большую часть административных задач. Принцип исполнения федеральных законов землями является частью так называемого исполнительного федерализма, характеризующегося переплетением компетенций федерального уровня и уровня земель. Само собой разумеется, что основные права ограничивают законодательную власть парламента и нормотворческую власть государственного управления, также они представляют собой важные критерии для интерпретации закона и для осуществления дискреционных полномочий административной власти [86, с. 178]. Однако нормативный объем основных прав идет далеко за пределы их классической либеральной функции защиты прав личности от вторжения государственной власти. Основные права устанавливают объективный порядок ценностей, в основе которых лежит достоинство человеческой личности, и свобода развиваться в социальном сообществе.

Немецкое федеральное государство часто анализировалось через призму «административного федерализма», который состоит с одной стороны в том, что правительства и администрации на всех территориальных уровнях являются мощными действующими лицами в процессах разработки и реализации политики, а с другой – немецкая модель предполагает, что законодательство осуществляется преимущественно на федеральном уровне,

в то время как земли реализуют федеральные законы через свою администрацию и за свой счет [89, с. 262]. Эта специфическая федеральная структура наследуется и влечет за собой конкретное распределение обязанностей и функций. Следовательно, администрации земель включены в плотную сеть вертикальных и горизонтальных отношений. Два организационных органа особенно важны для обеспечения координации как по горизонтали между землями, так и по вертикали между всеми землями и федеральным уровнем: Бундесрат и различные советы министров, в том числе Совет премьер-министра [90, с. 67]. Распределение полномочий между территориальными единицами обеспечивает формальную структуру для разработки политики. Тем не менее, повседневная работа администраций требует постоянных процессов коммуникации, информации и координации между правительствами и бюрократией. Эти процессы межправительственного отношения – вот что заставляет федерализм работать в повседневной политике. Межправительственное общение и переговоры институционализированы в основном на двух аренах: на сессиях Бундесрата и на регулярных министерских конференциях. Несомненно, что наиболее известным учреждением, обеспечивающим институциональную основу для межправительственных отношений, является Бундесрат, он принимает совместные решения по каждому федеральному законопроекту. Бундесрат собирается примерно каждые 4 недели и на каждом пленарном заседании голосуют по примерно 50 федеральным законопроектам [91, с. 2449]. Для функционирования данного органа были организованы рабочие комитеты, которые находятся на вершине пирамиды административной координации и поддерживаются многочисленными формализованными административными органами и плотной сетью неформальных административных связей. Большинство комитетов состоит из высокопоставленных государственных служащих от соответствующих министерств земель, но в некоторых комитетах, в частности финансовых, принимает участие сам министр. Конфликт интересов между федеральным правительством и правительствами

земель регулируется практикой, согласно которой уже на стадии разработки законопроекта федеральный законодатель обычно учитывает предпочтения правительств земель и адаптирует проекты в соответствии с мнением большинства [92, с. 47]. Кроме того, партийные организации были децентрализованы в последние годы в такой степени, что позволили партиям земель занять сильные позиции, а государственные служащие в свою очередь смягчают партийные идеологические конфликты в бюрократических сетях. Отмечается, что в комитетах Бундесрата присутствует умеренная политизация партий [87, с. 10]. Таким образом, в зависимости от поляризации вопроса административная модель федерализма может вполне эффективно сдерживать партийные конфликты в федеральной координации. Делается вывод о том, что немецкая модель федерализма довольно успешно справилась с задачей создания институциональной взаимодополняемости различных территориальных уровней.

Федеративная Республика Германия является федеральным государством, состоящем из 16 федеральных Земель. Федеральное правительство представлено своими учреждениями во всех землях. Федеральные земли в Германии имеют большой объём полномочий, а также обладают собственными правами. Стоит указать, что органы исполнительной и законодательной власти, а также суды действуют во всех Землях в соответствии с Основным законом Германии. Исполнительный федерализм подразумевает ограничения по созданию в Землях собственных органов власти, поскольку государственное управление реализуется на федеральном уровне [67]. Как отмечалось ранее, в ФРГ законность является основой государственного управления, а какое-либо вмешательство в частную собственность и личную свободу граждан всегда требует соответствующей правовой основы, поскольку полиция действует только на основании решений федерального правительства [1, с. 50]. Профессор юриспруденции Нюрнбергской Академии управления Вильфред Берг отметил, что в Германии есть три ветви власти, которые независимы друг от друга: законодательная,

исполнительная и правоприменительная [8, с. 17]. В Российской Федерации власть также делится на три ветви, однако вместо правоприменительной – судебная. Государственная власть Германии ответственна за исполнение всех законов. Деятельность Бундестага и судов должна быть прозрачна [67]. Деятельность государственного управления Германии очень разнообразна и затрагивает все сферы жизнедеятельности человека. В систему управления Германией включается не только деятельность федеральных министерств, но и органы власти в землях и городах [92, с. 180]. В процессе принятия законодателем Германии закона, без государственного устройства, без действующей государственной власти, данные законы не смогут участвовать в правоприменительной практике [87, с. 23]. Только чёткое следование законам через государственное управление помогает людям воспользоваться своими правами на жизнь, на защиту, на равное с другими людьми положение в обществе. В предусмотренных законом случае, к примеру, в случае общественной опасности государство может применить оружие. Вооружённые Силы Германии, Бундесвер, относятся к исполнительной власти.

В Германии государственное управление имеет колоссальную власть, но оно сдерживается правами и свободами граждан [84]. Отмечается, что понятие государственное управление довольно сложно обозначить, так как у такой управленческой деятельности разнообразные формы организации. Бундестаг принимает законы, а федеральное правительство использует механизм применения данных законов на практике. Черновики законов готовятся референтами в министерствах, потом они обсуждаются и принимаются [48, с. 21]. Федеральное правительство тоже принимает участие в подготовке различных актов государственного управления, в частности, это касается правовых предписаний [37, с. 74]. Отмечается, что государственное управление должно действовать только в интересах государства и на благо общества. В Германии государственная власть реализуется посредством государственных учреждений, созданных на основании закона.

Государственные предприятия в Германии могут быть приватизированы, хотя при этом должны работать в интересах государства [89, с. 262]. Государственное управление действует постоянно и находится под общественным и правовым контролем со стороны граждан [85, с. 55]. Профессиональное чиновничество и представительство его интересов в системе государственного управления Германии выступает действующей силой. Кроме того, в Германии имеет место высокий социальный статус государственного служащего, а также существует институт «почётного чиновника» [14, с. 6]. Хочется отметить, что госслужащим в любом государстве своевременно необходима процедура повышения квалификации, поскольку такая процедура способствует оптимизации системы государственного управления в целом.

Российская система государственного управления является достаточно специфичной, поскольку на неё накладывается исторический отпечаток и влияние социальных, политических и экономических факторов. Необходимо отметить, что почти каждое государство сталкивается с бюрократизацией управления, что в свою очередь ведёт к упадку профессиональных качеств государственных служащих [10, с. 151]. Такое обстоятельство создаёт негативную почву для злоупотребления властью и приводит к превалированию собственных интересов. Можно выделить несколько актуальных проблем государственного управления в России, к ним относятся: коррупция, непрозрачность и закрытость действий субъектами государственного управления. Стоит заметить, что низкая эффективность системы государственного управления непосредственно сказывается на экономическом положении страны в целом [9, с. 420]. Чтобы устранить данные проблемы нужно улучшить состояние кадровой политики, а именно повысить уровень управленческой культуры и взять шефство высшим институтам власти над государственными управленцами с целью повышения их профессионализма [12, с. 53]. Необходимо подчеркнуть основную цель государственного управления, заключающуюся в укреплении и обеспечении

безопасности государства. Хочется отметить, что система государственного управления должна постоянно совершенствоваться и соответствовать действительности посредством повышения квалификации служащих и обеспечения их материально-техническими средствами, что в свою очередь повышает эффективность их деятельности [3, с. 114].

Управленческая система в Германии основано на историческом развитии страны: от прусской системы государственной службы до нацистской управленческой системы, которая выступает антиподом сегодняшней полной модели государственного управления [14, с. 7]. Понятие канцлерская демократия имеет особое значение в системе управления ФРГ и закрепляет федерального канцлера как высшее лицо исполнительной власти [20, с. 40]. Подчёркивается, что именно на канцлере лежит большинство основных государственных функций, а его неограниченная и законная власть никоим образом не нарушает незыблемый конституционный порядок всей системы управления [67]. ФРГ присутствует чёткое разграничение компетенций между федерацией и землями [1, с. 50]. А кроме этого, для немецкой системы управления свойственно [8, с. 19]:

- преобладающая роль политических партий в разработке управленческих решений;
- нормативное закрепление компетенцией;
- многоступенчатая система отбора квалифицированного управленческого персонала.

Обобщив вышеупомянутую информацию, можно сделать несколько выводов, первым и очевидным фактом из которых выступает различия в форме правления: в России – президентско-парламентская форма, а в Германии – парламентская республика, в которой канцлер полностью руководит деятельностью федерального правительства. Одной из главных отличительных черт системы государственного управления России выступает бюрократизация её аппарата. Немецкая же система государственного

управления основана на чётком разграничении компетенций между федерацией и землями. Кроме того, данные системы управления отличаются подходами к процессу формирования кадровой политики и общественным отношением к институту госслужащих.

Таким образом, можно заключить, что государственное управление – это некое воздействие государства на общественную жизнь людей с целью её упорядочения, которое опирается на государственный аппарат принуждения. Отечественная система государственного управления должна содержать в себе стратегию и дальнейшие пути развития страны, а также закреплять фундаментальные основы государства. Рассмотрев системы государственного управления России и Германии, нужно подчеркнуть, что каждая из них имеет достоинства и несовершенства, но при этом нельзя забывать про их условия развития и менталитет общества в целом. Каждое из данных государств обладает своей спецификой, однако некоторые из элементов каждой системы государственного управления могли бы дополнить друг друга, сделав их более эффективными.

2.3 Сравнительный анализ системы местного самоуправления России и Германии

В настоящее время анализируя вопросы местного самоуправления Германии и России, учёные пришли к выводу о том, что модели местных органов власти в этих странах имеют общие и специальные дополнения. Местное правительство России – форма знания людьми своего правительства, которая гарантирует, что границы Конституции РФ, Федерального закона, законов субъектов РФ независимы и несут ответственность за решение граждан непосредственно и (или) к местным органам власти вопросы местного значения в интересах населения с учетом исторических и других местных традиций [64]. Важно отметить, что в Германии на должном уровне развито местное самоуправление, а все локальные вопросы остаются в компетенции

только местной власти [88, с. 278]. Роль местных властей в административной системе Германии в значительной степени формируется тем фактом, что они пользуются особым статусом, который является гарантированным правом на местное самоуправление предусмотренным конституцией. Более того, конституция требует, чтобы представительные органы избирались непосредственно гражданами в местные органы власти. В частности, конституционная гарантия муниципалитетов и ассоциаций муниципалитетов приводит к следующим правовым позициям [88, с. 279]:

- население и территория (муниципалитетам в Германии должно быть гарантировано право на самоуправление);
- задачи (Основной закон уполномочивает муниципалитеты решать все вопросы местного сообщества – те задачи, которые касаются условий жизни и сосуществования местного населения);
- автономность означает, что Основным законом гарантируется право муниципалитетов регулировать свои дела под свою ответственность и свободу от государственного регулирования в отношении методов когда и как должны выполняться задачи, что исключает всесторонний государственный контроль;
- право на межмуниципальное сотрудничество, которое может осуществляться институционально, например, через ассоциацию администрации, совместно поддерживаемую несколькими местными властями, или регулироваться договором.

В основе местного конституционного права лежат положения, определяющие органы местного самоуправления, порядок их создания и отношения между ними и то, какие конкретные задачи они должны выполнять. Несмотря на гармонизацию местных конституционных систем, между штатами все еще существуют различия в этих вопросах. В большинстве штатов сейчас, по крайней мере, сократили количество своих местных органов до 2. Таким образом, местный представительный орган должен иметь только

один исполнительный орган. Основным органом каждого местного органа власти является местный представительный орган – муниципальный и городской совет, а также совет графства [88, с. 280]. Совет является центральным руководящим органом местной власти. Отмечается, что формирование представительного органа на муниципальном и уездном уровне предусмотрено конституционным законом как обязательное. Во всех местных органах власти в Германии есть главный административный сотрудник, а в округах – комиссар округа. В муниципалитетах главный административный сотрудник называется мэром в городах, а в более крупных муниципалитетах – лорд-мэром. Стоит указать, что мэры, работающие на полную ставку, избираются народом напрямую также как и комиссары округов в большинстве штатов [88, с. 281]. Отмечается, что кодексы местных органов власти штатов имеют значительные различия в распределении обязанностей. К примеру, в задачи мэра уездных городов входит: ветеринарный и санитарный надзор, а также свобода и защита от стихийных бедствий как ответственного органа над нижестоящими органами по борьбе со стихийными бедствиями. В каждом округе действуют свои законы о контроле стихийных бедствий в чрезвычайной ситуации, а также созданы центры управления, через которые бесплатно оповещаются службы экстренной помощи [92, с. 110]. Муниципалитеты округа несут ответственность за ряд объектов, в частности за детские сады, ясли, внешкольные клубы. Кроме того, муниципалитеты также выполняют задачи государственного управления, например, удостоверение личности и регистрацию актов гражданского состояния – эти услуги, как правило, предоставляются в специальных центрах административного обслуживания [90, с. 69].

Основная предпосылка заключается в том, что главные административные должностные лица несут ответственность за внешнее представительство местных властей. Важный аспект немецкого местного самоуправления состоит в том, что Германия соблюдает принципы, изложенные в Европейской хартии. Более того, муниципалитеты и особенно

округа являются основным оперативным уровнем для реализации законов штата [85, с. 111]. Основываясь на своих традиционных корнях начала XIX века, современное местное самоуправление внесло значительный вклад в качество предоставления государственных услуг и легитимацию принятия государственного управления в целом. Децентрализованная система с широким кругом обязанностей и принятием решений обеспечила власти основу, которая способствует развитию инициатив и подходов, направленных на модернизацию государственного управления и реформы в различных областях [86, с. 197].

Отличия местного самоуправления России и Германии состоит в подходе: в Конституции РФ статус органов местного самоуправления схож с негосударственной общественной организацией, представляющей интересы лишь определенной части населения, а Конституция ФРГ содержит положение о том, что сообщества осуществляют местное самоуправление в рамках закона и исключительно до избирателей [84]. В российских законах существует огромное количество объяснений того, что означает термин «местные вопросы». В немецком законодательстве все гораздо проще: «сообщество выполняет все работы местного общества» [67]. В нашей стране органы местного самоуправления, хотя и имеют право следить за реализацией вопросов, которые уже находятся в юрисдикции государства и предлагают его корректировку, могут справиться только с вопросами, не разрешенными государственной структурой [51, с. 133].

Еще более существенным отличием является то, что муниципальная политика Германии относится к теме юрисдикции, и Федерация, как правило, не должна вмешиваться в организацию местного самоуправления страны, конечно, если нет спорных или основных вопросов. В российской Конституции этот аспект относится к общей юрисдикции России и субъекта. В Германии, однако, есть только одно положение закона, которое было принято на федеральном уровне – основной закон страны (Конституция), в котором говорится, что сообщество имеет право на свое правительство и

государство должно гарантировать это [92, с. 138]. Соответственно, в Германии законы местного правительства одобрены на уровне земли. Немецкие муниципалитеты характеризуются инициативой сообщества. Общины непосредственно решают, какие средства и полномочия будут переданы в определенные муниципалитеты: то, что не может сделать одно сообщество, делается на уровне района. В России местное самоуправление определяется как тип общественности, но не государства, а в Германии, муниципальное самоуправление было охарактеризовано как государственная власть, осуществляющая отдельные организационные единицы – территориальные корпорации общественного закона [84]. Стоит указать, что под общинами в Германии понимаются территориальные поселенческие единицы местного уровня, которые выступают главными субъектами местного управления [8, с. 56]. В перечень задач данных субъектов относят: строительство и эксплуатация школьных сооружений и дорог, пожарная охрана, санитарный надзор, создание библиотек, местных музеев и другое. В Германии организационная структура местного самоуправления закрепляется в земельных законах об общинах, а в РФ – определяется населением самостоятельно. Исходя из этого, можно заключить, что структура органов местного самоуправления зависит от решения местной администрации.

Не менее значительным является анализ вопросов предоставления местного самоуправления экономической базой в Германии и России. Наиболее важным из них является муниципальная собственность, которая признана вместе с другими формами собственности и защищена государством [22, с. 54]. В сегодняшней отечественной юридической практике произошли радикальные изменения в отношении государства в целом к учреждениям государственной собственности, в частности, к муниципальной собственности. Муниципалитет должен обладать только имуществом, необходимым ему для достижения своих целей, которые чётко определены в соответствующем законодательстве. В Германии муниципалитеты только определили имущество, но для этой цели не были созданы какие-либо

конкретные списки. Функциональность этого актива обязательна: его можно использовать только с целью решения вопросов местного значения. Согласно немецкому законодательству любого федерального государства, муниципальные активы не могут быть назначены в качестве задачи получения дохода [67]. Актив должен использоваться только эффективно.

Таким образом, можно указать несколько отличий в системе местного самоуправления между данными государствами. Во-первых, в РФ местное самоуправление является видом публичной власти, но при этом не относится к органам государственной власти, в Германии местное самоуправление выступает объектом государственной власти. Во-вторых, институт местного самоуправления в Германии рассматривается как государственное строительство, в России данный институт представлен общественным устройством. В-третьих, в Германии организация и правовая регламентация местного самоуправления относятся к компетенции земель, а в РФ – выступает предметом совместного ведения федерации и субъектов РФ. Обобщив изученную информацию, можно прийти к выводу о том, что муниципальный опыт Германии может поспособствовать России в совершенствовании собственной системы местного самоуправления с целью повышения её более эффективного функционирования.

Глава 3 Совершенствование системы государственного управления РФ

3.1 Проблемы, связанные с процессом модернизации государственного управления

Оптимизация системы государственного управления достаточно сложный и масштабный процесс, который в своей модернизации сталкивается с рядом проблем, так как затрагивает огромный государственный аппарат. Для отечественной системы государственного управления в настоящий период характерны следующие проблемы [4, с. 110]:

- несовершенство законодательства, которое непосредственно ведёт к бюрократизации государственных процессов, например, спорные ситуации между федеральными и региональными властями;
- коррупция;
- нестабильность чёткой структуры всего государственного аппарата служащих;
- необоснованно большая численность государственных служащих, не обладающих необходимой квалификацией;
- невысокий уровень престижности должности государственных служащих у населения, поскольку они обладают в большой степени коррумпированностью.

Помимо вышеперечисленных проблем, можно отметить также недостаточное информационно-техническое обеспечение государственного аппарата и старение кадрового состава. Стоит заметить, что построенная в России вертикаль власти представляет собой четко установленную административную организацию, состоящую из ряда официальных лиц, должности и посты которых образуют иерархию и которые различаются формальными правами и обязанностями, что определяют их действия и

ответственность [7, с. 53]. Основная проблема культуры административного поведения проявляется в таком социальном явлении как бюрократизм, который в первую очередь, означает лоббирование должностным лицом в личных целях своими полномочиями – властью, правами и обязанностями интересов политических и экономических групп. Бюрократия свойственна каждому государству, так как она неразрывно связана с властью и формирование аппарата государственной власти. Стоит заметить, что без надлежащего общественного контроля за бюрократическими процессами в государственном аппарате, появляется коррупция. Данное негативное явление включает в себя злоупотребление служебным положением или полномочиями, дача и получение взятки, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды, либо незаконное предоставление такой выгоды другим лицам [58]. Необходимо подчеркнуть, что именно коррупция представляет собой главный сдерживающий фактор развития и совершенствования системы государственного управления, так как она негативным образом влияет на все слои государственного аппарата. Главной мотивацией к коррумпированному управленческому поведению является возможность, предоставленная должностными полномочиями возможность получения экономической и иной выгоды – прибыли, получение благ, получение власти [7, с. 54]. Стимулами в данном случае являются: отсутствие моральным установок у отдельного чиновника, противоречия законодательства, отсутствие контроля, а главный сдерживающий фактор для коррупционеров – риск разоблачения и неотвратимость наказания. Коррупционная составляющая, как правило, является следствием дискреционности власти, где наличие полномочий, выходящих за рамки закона – право действий по своему усмотрению, порождает вседозволенность [28, с. 60]. Необходимо отметить, что неприкосновенность судей, прокуроров, депутатов и сенаторов, создает условия для появления коррупции, но одновременно с этим её отсутствие

среди этой категории госслужащих может приводить к узурпации власти другой категорией госслужащих. Например, полиция может оказывать давление на судей и прокуроров при отсутствии у них статуса неприкосновенности. Неприкосновенность в отсутствие вседозволенности не порождает коррупции, а вот наступление вседозволенности и излишней зависимости являются причинами такого негативного явления для государства в целом. К причинам коррупции относят [7, с. 54]:

- несовершенство политических институтов – отсутствуют механизмы сдерживания в отдельных политических группах;
- наличие законодательных противоречий;
- наличие признаков узурпации власти приводит к дестабилизации политической ситуации, к уничтожению механизмов взаимодействия институтов власти и общества;
- перекос общественного устройства, который приводит к тому, что нормы морали задает бюрократия, зависящая от политики правящей элиты; имеет место полная профессиональная некомпетентность бюрократического аппарата; отключается контроль общества над государством;
- другие причины: экономическая нестабильность или стагнация экономики, этническая неоднородность населения с разными религиозными традициями и отношениями к общественным ценностям.

К главной же причине коррупции следует отнести отсутствие высокоморальных качеств у отдельно взятого чиновника, отсутствие баланса между образованностью и образованием [9, с. 420]. Внешний контроль, как форма борьбы с коррупцией и бюрократией характерен для высокоразвитых стран, имеющих эффективную правовую систему, поскольку его функционирование повышает информационную прозрачность власти и снижает вектор коррупции. Для мирового сообщества достижению

антикоррупционных целей способствуют такие демократические институты как: система объективных выборов, правовое государство, независимое правосудие, разделение властей, система «сдержек и противовесов» [32, с. 12]. Считается, что в условиях демократии основным инструментом наказания чиновников за коррупцию являются выборы, как фактор отстранения от власти дискредитировавших себя чиновников. В каждом государстве коррупция обладает рядом отличительных черт, для отечественного феномена коррупциогенности государственного аппарата характерны следующие черты [7, с. 55]:

- особенности исторического развития России;
- богатые ресурсы страны, где главными коррупционными сферами выступают распределение бюджетных средств, распоряжение природными ресурсами, управление государственной собственностью, государственные закупки, игорный бизнес;
- коррупция инициируется государственными служащими;
- коррупция имеет силовой характер;
- уникальность культуры власти, которой присуща большая дистанция власти с населением, что влечет за собой возведение должностными лицами административных барьеров, преодоление которых подпитывает коррупцию;
- специфика властных отношений, для которых свойственен низкий уровень деперсонифицированного доверия, что означает отсутствие альтернативных основ координации и согласования действий;
- коррупция в общественном понимании не рассматривается как форма девиантного поведения, она становится неотъемлемой частью взаимодействия населения с государственным аппаратом.

Наравне с явными инструментами противодействия коррупционной составляющей существуют инструменты непрямого действия [31, с. 42]:

- конституционные, поскольку свободы и права человека превалируют над любым законом, поскольку они ограничивают органы государственной власти в части применения завышенных требований закона;
- информационные, которые предполагают наличие понятного законодательства, не допускающего разночтения, так как закон не должен предоставлять возможности его интерпретации в интересах кого-либо. Юридическая грамотность общества создаст индивидуума, способного противостоять коррупции – не давать взятки, требовать эффективной работы от правоохранительной системы;
- прозрачность государственной службы, поскольку для осуществления надлежащего гражданского контроля необходим полный доступ ко всем внутриведомственным документам, регламентирующим функции госструктуры, ее руководства и непосредственных исполнителей. Открытость исчерпывающего списка функций чиновника позволит обществу пресекать неполномочные действия чиновника;
- социальная защита чиновника, которая в первую очередь, подразумевает достойный уровень оплаты труда. При этом финансовые возможности чиновника должны быть прямо связаны с уровнем дохода в регионе, в котором он трудится. Чиновник должен понимать, что забота общества осуществляется только за добросовестный и эффективный труд, и эта забота прекратится сразу после того, как он злоупотребит доверием общества.

Помимо данных инструментов непрямого действия, основными выступает деятельность СМИ, их независимая журналистика, свобода слова, которая заключается в конституционном праве граждан говорить правду и давать публичную оценку деятельности чиновника, а также мораль общества.

Необходимо указать, что изучение международного опыта противодействия бюрократии и коррупции является прямым способом реализации принципов международного сотрудничества. Международная практика основывается на том, что данные явления являются прямым проявлением человеческого фактора [38, с. 39]. В соответствии с официальной статистикой индекса восприятия коррупции за 2020 год, которую ведёт Transparency International – международная организация, занимающаяся борьбой с коррупцией и её всецелому исследованию во всём мире, лидирующие места занимают Новая Зеландия, Дания и Финляндия, где индекс равняется 85-88, а коррупционная составляющая проявляется в основном в неуплате налогов и различного рода подарках [32, с. 40]. Стоит заметить, что ни одно государство не имеет 100 индекса, что означает полное отсутствие коррупции в той или иной степени. Самыми коррумпированными государствами, согласно данной статистике, являются Сомали, Южный Судан и Сирия с индексами 12–14, появление в данных государствах коррупции прежде всего связано с военными действиями и гражданскими беспорядками внутри стран [32, с. 41]. Необходимо подчеркнуть, что Россия имеет индекс восприятия равный 30 и занимает 129 место из 180 стран, приведённых в списке. Кроме того, некоторые государства разработали интересные механизмы борьбы с коррупционной составляющей, так, в Сингапуре применяется принцип меритократии, основанный на общественной морали, формирующий эталонный образ личности, необходимый для кандидата на пост государственного служащего [28, с. 62]. Отмечается, что после школы самых талантливых и способных детей за счет государства отправляют учиться в престижные учебные заведения, чтобы в будущем они заняли свои места в государственных структурах. К примеру, в Англии использует следящий принцип отбора кандидатов на руководящие посты, который заключается в проявлении госслужащим таких принципов, как беспристрастность, честность и профессионализм, при положительном результате он может двигаться по должностной лестнице [28, с. 63]. В США была создана новая форма

противодействия коррупции – антикоррупционный прокурор, который назначался и отстранялся конгрессом США. Стоит заметить, что он проводит расследования в отношении деятельности любого служащего, в том числе президента США, так как для спецпрокурора не существует понятие неприкосновенность [85, с. 107].

В современных условиях внутригосударственная коррупция рассматривается международным сообществом как угроза глобальной экономике, поэтому любые предпосылки узурпации власти им радикально пресекаются [31, с. 43]. Необходимо отметить, что Россия ратифицировала все международные акты, определяющие требования противодействия коррупции. Успешность противодействия коррупции зависит от ряда предпосылок [7, с. 56]:

- наличие законодательной базы для ведения бескомпромиссной и последовательной деятельности по противодействию коррупции;
- качественная общественная мораль, обеспечивающая поддержку деятельности по противодействию коррупции;
- соответствие моральных качеств чиновника морали общества;
- наличие политической конкуренции, как фактор обеспечения сменяемости власти;
- проявление руководством страны политической воли.

Правовую основу противодействия коррупции в России составляет Конституция РФ и ФЗ от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», который является своеобразной программой, определяющей векторы государственной деятельности по противодействию коррупции и границы политики по противодействию коррупции, в частности, служебные отношения. Данный закон заложил параметры социальных ожиданий от результатов деятельности по противодействию коррупции, кроме того, он выступает актом прямого регулятивного действия. Стоит подчеркнуть, что в качестве организационной основы противодействия коррупции, нужно

определять всю систему управления государством. К основному субъекту противодействия коррупции можно отнести федеральную службу по финансовому мониторингу (Росфинмониторинг), в функции которой входит противодействие легализации доходов, полученных преступным путем. В целях обеспечения координации деятельности органов исполнительной власти в рамках противодействия коррупции, президент РФ полномочен формировать специальные структуры по координации действий всех субъектов-участников противодействия коррупции [58]. Помимо этого, к субъекту противодействия коррупции можно отнести Минюст РФ, поскольку на него возложены обязанности по экспертизе российского законодательства и проектов нормативных актов на наличие в них коррупциогенных факторов. Суды также могут выступать субъектами противодействия коррупции, так как обладают пресекающим правом, а решение суда, вступившее в законную силу, обязательно для исполнения всеми субъектами деятельности по противодействию коррупции государства. Функционирование судебных органов в рамках закона, для утверждения принципа справедливости, оказывает деструктивное воздействие на коррупционную преступность. Именно такая судебная система призвана способствовать предупреждению преступлений коррупционной направленности и формированию здоровой общественной морали. Одной из целей судебной системы является недопущение совершения новых противоправных действий и преступлений – общая и частная превенция. Список институциональных субъектов деятельности по противодействию коррупции в России будет неполным без СМИ, общественных организаций, бизнес-сообществ и гражданской позиции каждого гражданина. Средства массовой информации заслуженно относят к институтам гражданского общества, поскольку в российской практике неоднократно отмечались случаи, когда своевременная реакция правоохранительных структур на заявления в СМИ позволяла пресечь или предупредить преступления коррупционного плана [39, с. 178]. Сам факт освещения неотвратимости наказания за коррупцию несет неоспоримый

воспитательный эффект. Бюрократизм является начальной формой коррупции [32, с. 43].

Результаты проведенного исследования дают основания полагать, что, сокращение коррупционных проявлений должно носить системный характер, так в Стратегии национальной безопасности РФ коррупция отнесена к основным угрозам государственной и общественной безопасности. Помимо этого, в данном документе коррупция названа главным препятствием устойчивому развитию РФ и реализации стратегических национальных приоритетов. Стоит заметить, что несмотря на наличие предупреждающих мер, коррупция затрудняет эффективную деятельность государственных институтов, подрывает общественное доверие к органам власти, негативно влияет на международный авторитет [61]. В рамках реализации комплексного подхода к противодействию коррупции были заложены и реализованы системы мер следующего плана [62]:

- меры по законодательному обеспечению коррупции;
- меры по совершенствованию системы государственного управления;
- меры по повышению профессионального уровня управленческих кадров;
- первоочередные меры по реализации национальной антикоррупционной стратегии.

В ходе реализации государственной политики Правительство РФ обязано прогнозировать проявления коррупции и разрабатывать мероприятия по противодействию коррупции [58]. По сути, коррупция охватывает все сферы государственного регулирования и управления, и поэтому меры по противодействию с её проявлениями различны, к примеру, принцип единства исполнительной власти позволяет проводить антикоррупционную политику по единой схеме и одновременно на всех уровнях власти. Вместе с тем, принимаемые комплексные правительственные меры в области деятельности по противодействию коррупции выполняют только превентивную функцию.

Отмечается, что необходимо создание специальных инструментов в деятельности органов власти с повышенным риском коррупции, где таким инструментом является обязательная экспертиза нормативно-правовых актов и проектов законов на наличие возможности для проявления коррупционной деятельности (коррупциогенность) [66, с. 97].

Как показала международная и отечественная практика борьбы с коррупцией, неэффективными оказались следующие меры: повышение зарплат, создание стандартов госслужбы, усиления ответственности за правонарушения, связанные с незаконным обогащением [9, с. 421]. Главным коррупционным фактором в российской действительности признается отсутствие здоровой морали у чиновника и госслужащего, а также отсутствие неотвратимости наказания. Первый фактор свидетельствует об отсутствии у государства действенных критериев отбора кандидатов в госслужащие и об отсутствии действенных критериев продвижения чиновника по карьерной лестнице, а второй о том, что система предупреждения и наказания за коррупцию несовершенна. Как один из примеров решения коррупции в судах, рассматривался вопрос об обязательной аудиозаписи судебного процесса, который обсуждается адвокатским сообществом более 10 лет, хотя международная практика показала эффективность аудиозаписи в пресечении коррупции среди судей [4, с. 112]. Кроме того, введение обязанности государственного служащего декларировать свои доходы, также не решило задач борьбы с коррупцией: в составленной антикоррупционной методичке для чиновников Минтруд разделил ошибки госслужащих при заполнении деклараций на значимые и не очень. Стоит отметить, что на систему государственного управления влияет дублирующее перераспределение полномочий органов исполнительной власти, что может закладывать основу коррупциогенности.

Таким образом, изучив проблемы, которые встречаются в системе государственного управления, можно прийти к выводу, что они имеют достаточно стойкий характер и решить их одновременно невозможно,

поскольку их появление связано с расширением государственного аппарата на протяжении всего периода становления государственного управления в России. В настоящее время руководство государства старается своевременно проводить модернизацию всей системы государственного управления, применяя при этом оптимизационные механизмы, в частности сокращая численность государственных служащих и упраздняя некоторые структурные подразделения. Рассмотренные ранее проблемы вполне поддаются решению, однако стоит понимать, что для этого необходимо использовать комплексный подход, так как каждая проблема имеет свои истоки и особенности, а устранить её поможет детальное исследование и последующая эффективная программа минимизирующая уровень распространения данной проблемы в отдельном секторе государственного управления. Самой острой и сложно устранимой проблемой в системе государственного управления является коррупция, в связи с чем, борьба с ней является актуальным направлением деятельности как для всех органов государственной власти, так и институтов гражданского общества, поскольку именно гражданский контроль и инициативность населения непосредственно влияют на эффективность деятельности российской системы государственного управления в целом. Подводя итог, можно отметить, что проблемные аспекты в деятельности государственного аппарата в той или иной мере будут иметь место, а их устранение будет иметь долгосрочный характер. Однако при планомерной и продуктивной политике государства в сфере модернизации государственного управления, сама система государственного управления в перспективе станет наиболее эффективной как для государственных служащих, так и для населения страны, что в свою очередь, сократит негативные реалии современной системы управления.

3.2 Перспективы развития российского государственного управления

Система государственного управления в России проходит своевременное обновление своих структурных элементов, внедряя новейшие технологии и принципы работы. Изменение подходов к публичному управлению, формирование новых политико-социальных и экономических отношений определило возникновение новых объектов управления – общественных сетей. Общественные и гуманитарные науки под «сетью» подразумевают социальную структуру, состоящую из узлов, которыми являются люди, организации и связи (взаимоотношения) между ними [10, с. 158]. Стоит указать, что некоторое перемещение публичных полномочий в бизнес-среду и к институтам гражданского общества позволили наделить объекты управления признаками субъекта публичного управления [24, с. 206]. Большое значение придается в настоящее время методу проектного управления в системе государственного управления, оно носит жесткий правовой характер, подотчетно вышестоящим органам исполнительной власти, финансируется за счет бюджетных ресурсов, подлежит общественному контролю и публичной отчетности [71, с. 185]. А кроме того, их содержание имеет масштабный характер, направленный на достижение положительного социального эффекта, их цели амбициозны и носят долгосрочный характер. К примеру, можно привести федеральный проект «Цифровое государственное управление», в рамках которого портал Госуслуг будет предоставлять все социально-значимые услуги в электронном формате. Данный проект станет огромным рывком в доступности и простоте взаимодействия граждан и государства.

Современная система государственного управления представляет собой централизованную платформу, цель которой состоит в создании единого информационного пространства для всех государственных органов, способствовав тем самым открытости и прозрачности их деятельности, а

также устранению дублирования в документации, регулирующих деятельность государственного аппарата [75, с. 148]. Стоит заметить, что развитие информационных технологий непосредственно ведёт к преобразованию в государственной сфере, в частности, увеличивается скорость документооборота внутри государственного аппарата, а процедура предоставления государственных услуг упрощается и становится качественней. Процесс цифровизации охватывает все сферы жизнедеятельности человека в социуме по всему миру и поэтому совсем неудивительно, что этот процесс затрагивает и систему государственного управления. В ноябре 2018 года был принят федеральный проект «Цифровое государственное управление», который предусматривал взаимодействие государства и населения в цифровой плоскости. Необходимо подчеркнуть, что применение в деятельности государственных органов новейших компьютерных технологий улучшит её эффективность, а также исключит коррупционные проявления в процедурах предоставления государственных услуг [79, с. 274]. Кроме того, государственная платформа обладает рядом положительных аспектов: отсутствуют временные ограничения работы платформы и очереди, государственная услуга предоставляется в удобное место и время для получателя, а также непрерывный доступ к необходимой информации и услугам. В целях улучшения качества предоставляемых услуг государственный портал услуг позволяет: подать и заполнить заявление в электронной форме через сеть «Интернет», получить через личный кабинет сведения о ходе рассмотрения заявления и получить результаты услуги в электронной форме, а также оплатить предоставление услуги путем безналичных расчетов в электронной форме [81, с. 65].

Актуальными являются функции оценки в системе государственного управления, поскольку их цель состоит в гармонизации взаимодействия объектов и субъектов публичного управления. Оценочные процедуры в деятельности органов исполнительной власти сопровождаются разработкой разнообразных рейтингов, сводов лучших практик, перечней, мониторингов,

индексов, поэтому данная управленческая деятельность имеет аналитический, обобщающий характер, способствующий формированию реалистичного облика управления в соответствующей области и дальнейшему улучшению его качества и повышению эффективности [83, с. 142]. Государственное управление объединяет все уровни и виды исполнительных органов государственной власти и местного самоуправления, социальные и общественные группы в целях решения стратегических задач развития России. В связи с чем сформировался массив нормативных актов, регулирующих российскую систему государственного управления, которая строится в единой вертикали и на общих началах правового регулирования, определяется Президентом РФ и федеральными органами государственной власти. Система законодательства строится на современных международных драйверах развития управления и конституционных драйверах государственного управления, основанных на конституционной модели компетенции власти [82, с. 15]. Новое содержание нормативных правовых актов, базируется на административном регламентировании, стандартизации, стратегическом планировании, прогнозировании и программировании.

Качество системы управления государством играет важную роль в развитии экономического потенциала страны и её месте на международной арене. Уникальность Российской Федерации проявляется в размере её территории и объеме ресурсов, что не может не сказываться на особенностях системы государственного управления. Уже при Петре I повышение качества государственного управления стало важной задачей государства, а реформы императора позволили повысить уровень эффективности государственного аппарата при помощи создания ближней канцелярии, контролирующей деятельность государственных учреждений, и службы по контролю за надлежащим исполнением его указов, а также единообразия в делопроизводстве [75, с. 149]. Данные реформы стали первыми в сфере развития эффективной системы управления. В настоящее время, в соответствии со всемирным рейтингом стран по качеству государственного

управления за 2020 год, который основывается на таких индексах как: политическая стабильность и отсутствие насилия; эффективность работы правительства; качество законодательства; верховенство закона; сдерживание коррупции, Россия занимает 122 место из 212 [71, с. 186]. Занимаемое положение России в таком рейтинге указывает на:

- неэффективность системы управления в целом;
- низкое качество подготовки государственных кадров;
- коррупционные аспекты;
- недостаточный уровень корпоративной культуры государственных служащих.

Приведённые факторы напрямую влияют на качество управления и эффективность всей государственной системы. Государство на сегодняшний день проводит целый комплекс разнообразных мер, направленных на улучшение качества и эффективности всей сферы государственного управления. В данном контексте, нельзя не отметить роль процесса оптимизации, в том числе численности государственных служащих, который происходит в рамках создания системы электронного правительства и развитие интернет-сервисов по предоставлению государственных услуг [68, с. 64]. Сам процесс оптимизации государственного управления предполагает единую схему взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, их территориальных органов с органами исполнительной власти субъектов РФ, а также их взаимодействие гражданами и обществом в целом.

Стоит отметить, что цифровые инновации в государственном секторе медленно развиваются. Хотя большинство граждан очень активно используют социальные сети и интернет-магазины, однако лишь небольшая их часть желает пользоваться цифровыми государственными услугами. Это связано с тем, что граждане очень неохотно передают свои данные правительству из-за боязни стать прозрачными гражданами. А, кроме того, органы государственного управления медленные, чрезмерно бюрократические, а

доступ к общественным услугам затруднен из-за чрезмерной административной нагрузки. Лишь недавно, использование цифровых публичных услуг увеличилось. Однако, тем не менее, многие государственные онлайн-сервисы и административные приложения не используются гражданами потому, что они недоступны или требуют дополнительного оборудования для доступа услуги, связанного с личным сервисным аккаунтом [68, с. 65]. В настоящее время большинство государственных услуг реализуется на бумажных носителях, и по-прежнему требуют собственноручной подписи, которая должна быть подана лично. Отмечается, что в данный момент можно записаться на прием к органам государственной власти онлайн или принять участие в информационных опросах.

Государственный аппарат требует достаточного количества квалифицированного и мотивированного персонала для оказания услуг, предоставления инфраструктуры и проведения политики эффективно, действенно, профессионально и надежно. Таким образом, управление персоналом является одним из наиболее важных функций в государственном управлении. Квалифицированная и мотивированная ресурсная база является ключевым моментом для любой организации государственного сектора [71, с. 187]. Управление человеческими ресурсами в государственном управлении сталкивается с серьезными проблемами и в первую очередь это связано с нехваткой персонала и повышением привлекательности организаций государственного управления как работодатели. В данном вопросе появилась несбалансированная возрастная пирамида: большая часть персонала уходит на пенсию, а рынки труда становятся все менее дееспособными предоставить необходимую рабочую силу. В последние годы основное внимание уделяется распорядку дня, возможности работать из дома, увеличению мобильности между структурными подразделениями, а также работа по совместительству [54, с. 74]. Однако в целом эти усилия не привели к существенным изменениям в общей практике управления человеческими ресурсами, например, в ФРГ примерно 1/3 сотрудников в настоящее время работает неполный рабочий

день, поскольку гибкий график и неполная занятость значительно способствуют привлекательности государственного аппарата как работодателя [88, с. 205].

В современной системе государственного управления основное место занимает уровень её качества, который в первую очередь проявляется в компетентных управленческих кадрах государственного аппарата. Стоит заметить, что ФЗ от 27.07.2004 №79 «о государственной гражданской службе» закрепляет основные принципы для кандидатов, поступающих на государственную гражданскую службу, основной из которых заключается в её общедоступности. Кроме того, надо подчеркнуть, что кандидаты на данную службу не должны иметь иностранное гражданство или иностранный вид на жительство. Отмечается, роль оценки эффективности служащих и выявление высококвалифицированных кадров при помощи специализированных конкурсов, так как победа в них сможет для сотрудников открывать возможности дальнейшего продвижения по службе [54, с. 76]. Конечно, системе государственного управления не хватает некоторых маркетинговых механизмов управления, свойственных бизнес-организациям, поскольку они создают жёсткую, но пропорционально эффективную систему работы своих сотрудников, поддерживая активных и инициативных, тем самым создавая внутри организации продуктивную конкуренцию [71, с. 188]. Стоит заметить, что государственные служащие не всегда соответствуют квалификации, а уровень их эффективности в деятельности конкретного государственного органа оставляет желать лучшего. Поэтому так необходимо применять в государственном управлении механизмы современного бизнес-управления, тем самым ориентируя сотрудников государственной сферы на активную, продуктивную и главное качественную работу, ведь именно из работы каждого сотрудника складывается общая картины деятельности отдельного государственного органа. Для качественного государственного управления необходимо соблюдение следующих ключевых аспектов [68, с. 67]:

– общественный контроль качества;

- инструменты оценки эффективности власти как на федеральном, так и на региональном уровне;
- специализированный орган, занимающийся кадровой политикой на государственной службе;
- поддержка талантливой и инициативной молодежи.

Таким образом, можно сделать вывод, что трансформация сегодняшней системы управления к эффективной модели государственного управления ещё не завершена, она находится ещё на пути совершенствования и поиска альтернативных методов по её успешной оптимизации. Государство старается оперативно выравнять и улучшать уровень качества современного государственного управления и предпринимает для стабилизации положительного эффекта новейшие механизмы: создание системы электронного правительства, ужесточение требования к государственному служащему, расширение полномочий общественного контроля. Нельзя не отметить важнейшие стратегические меры в сфере государственного управления, в первую очередь, это цифровизация всего государственного аппарата, которая позволит всем слоям общества получить максимально удобное и эффективное взаимодействие с государственными структурами. Кроме того, единая специализированная государственная платформа сможет облегчить внутригосударственные процессы и создаст прочный механизм для дальнейшего развития страны на международной арене. Итак, подводя итог, можно увидеть, что государственное управление видоизменяется в современных условиях информатизации общества, применяя в своей деятельности новейшие механизмы и способы взаимодействия с гражданами.

Заключение

Таким образом, подводя итог, необходимо подчеркнуть, что государство выступает многокомпонентным явлением современной правовой действительности, так как оно является одновременно и политической организацией и важнейшим социальным институтом, формирующим собственную систему государственного управления. Такая система управления подразумевает под собой некоторое воздействие государства на общественные сферы жизнедеятельности населения, при котором данные сферы приобретут более чёткое оформление, а сама же система управления базируется на государственном аппарате принуждения. Каждое государство имеет свою уникальную модель государственного управления исходя из истории создания страны, менталитета населения и традиционных управленческих процессов. Стоит заметить, что бюрократия государственного аппарата свойственна в той или иной мере всем моделям государственного управления уже с момента формирования структуры органов государственной власти. Современная государственно-управленческая модель должна обладать эффективными методами управления с учётом особенностей национального управленческого опыта, повсеместным применением в своей деятельности цифровых технологий, а также ей необходимо ориентироваться на совершенствование систем кадрового обеспечения.

Изучив многообразие форм территориального устройства государства, надо отметить, что каждая из них направлена на обеспечение эффективной политической организации общества для реализации социально-значимых задач на конкретной территории. Стоит подчеркнуть, что задаёт формат определенного типа государства именно объединение народа и государственной власти. Касаемо унитарной формы государственного устройства, необходимо сказать, что это единое, простое государственное образование, которое доказывает свою устойчивость, однако и в ней происходят изменения, такие, как например, передача полномочий областям и

районам. Федерация как форма государственного устройства базируется на принципах правового государства и усиления демократии. Стоит отметить, что федерация может быть, как договорной, как и конституционной, но в итоге именно конституция является основной для формирования правовой базы федеративного государства. В данной работе подчёркивается, что федерация, кроме как формы государственного территориального устройства ещё и является одним из способов сплочения всех проживающих на её территории народов в гармонии под управлением единого центра власти. Хотя в современном мире государства-федерации занимают малую часть, в ряде случаев именно федерализация страны явилась исключительным способом сохранения государственного единства. В данной работе хотелось бы отметить тот факт, что сегодня в Российской Федерации сложилась особенная модель федеративного устройства, которую можно обозначить как конституционную, ассиметричную федерацию, базирующуюся на национально-территориальных принципах с сильным влиянием суверенитета Федерации. Каждая федерация в мире имеет свои исторические, экономические и культурные особенности, которые непосредственно влияют на формирование системы государственного устройства.

Проведя сравнительный анализ России и Германии, можно сделать вывод о том, что их системы федеративного устройства имеет определенные сходства такие, как например, конституционный вид федераций, который в первую очередь означает принцип территориальной целостности страны, подразумевающий под собой запрет права свободного выхода субъектам федерации из состава государства. Различие данных государств в федеративном контексте состоит в том, что Россия является ассиметричной федерацией исходя из большой численности населения. Кроме того, система разделения государственной власти различна: Россия является централизованной федерацией, а Германия – децентрализованной. Однако, отмечается, что некоторые моменты, в частности устройство парламента и отношения местного самоуправления к системе органов государственной

власти, заставляют усомниться в полноценном восприятии Германии как федеративного государства. В ходе работы был сделан вывод о том, что Россия могла бы воспользоваться опытом Германии в области делегирования полномочий субъектам и обеспечение прозрачности системы органов власти. Подводя итог, сравнения систем государственного управления России и Германии, необходимо обратить внимание на то, что каждая из них имеет свою специфику исходя из путей исторического развития и менталитета населения, но при этом некоторые внутригосударственные механизмы управления каждой системы государственного управления могли бы дополнить друг друга, обеспечив эффективность государственного управления в целом.

Рассмотрев весь спектр проблем в системе государственного управления России, можно отметить, что они появились не одновременно, а вместе с усложнением механизма государственного аппарата. Конечно, как и во многих государствах, российское государственное управление подвержено бюрократическим процессам, замедляющим работу всей государственной системы. Однако данное явление можно нивелировать путём оптимизации государственных структур и численности их сотрудников. Главной же проблемой в государственном управлении выступает коррупция. Руководство государства в борьбе с данным негативным явлением приняло целый комплекс противодействующих мер, а кроме того, привлекло общественность в процесс предотвращения любых коррупционных проявлений в государственной власти. Стоит заметить, что коррупция в той или иной степени имеется в любом властном секторе, так как носит сугубо субъективный характер, решение этой сложной проблемы не только носит внутригосударственной, но и общемировой характер. Поэтому необходимо для устранения такого негативного государственного аспекта применение международных успешных практик с особенностями отечественной системы государственного управления, носящих долгосрочный характер.

В условиях информатизации российского общества и глобализационных

процессов в мире, стоит отметить успешную цифровизацию системы государственного управления в России. Федеральный проект «Цифровое государственное управление» действует относительно недавно, но уже смог сформировать единое информационное пространство для всех государственных структур, повысив скорость документооборота, устранив лишние дублирование в огромном массиве государственных документов, а также ускорив процесс внутригосударственного взаимодействия между органами государственной власти. Кроме того, нельзя не отметить важнейшую роль компьютерных технологий во внедрении государственных систем, как например, портал Госуслуг, который упростил и сделал максимально доступными получение всех социально-важных услуг населению. Одновременно с этим, взаимодействие государства и граждан стало происходить более оперативно в информационной плоскости. Таким образом, изучив перспективы развития государственного управления, становится очевидно, что государство в своей деятельности старается применять новейшие механизмы повышения качества работы своего аппарата, а также современные оптимизационные способы, направленные на эффективность всей системы государственного управления.

Список используемой литературы и используемых источников

1. Абдулаева С. С. Сравнительный анализ федерализма в США и Германии // Закон и право. 2020. № 9. – С. 49-51.
2. Абрамов Р. А., Мухаев Р. Т., Жигун Л. А., Соколов М. С. Формирование эффективной модели государственного в Российской Федерации: Теоретические и прикладные аспекты. - М.: ИД Третьяков, 2016. - 234 с.
3. Аверьянова О. В. Понятие законности и система средств обеспечения законности в государственном управлении // Ленинградский юридический журнал. 2019. № 2 (56). – С. 112-119.
4. Агеев О. Г. Актуальные проблемы правового регулирования государственного и муниципального управления // Российское государственное управление. 2018. № 1. – С. 106-116.
5. Анненкова В. Г. Федерация как форма государственного устройства: содержание и основные проявления // Базис. 2017. № 2 (2). – С. 23-26.
6. Ахметшин А. Ф., Юсупов Р. Г. Становление и развитие правового регулирования государственного управления в России // Инновационная наука. 2017. Т. 4. № 4. – С. 89-93.
7. Бакалдина Е. С. Противодействие коррупции в системе государственного управления РФ: постановка проблемы / Бакалдина Е. С., Биджиев В. И. // Знание. 2016. № 11-2 (40). – С. 52-58.
8. Баранова К. К. Реформа федерализма в Германии – опыт для России // Управленческое консультирование. Актуальные проблемы государственного и муниципального управления. 2008. № 2 (30). – С. 15-35.
9. Бирюкова Э. Р. Понятие «эффективность» в сфере государственного управления // Ученые записки Крымского федерального ун-та им. В. И. Вернадского. Юридические науки. 2020. № 1. – С. 419-422.

10. Большакова Ю. М. Эффективность государственного управления и региональных институтов власти в оценках населения // Вестник Московского ун-та. Серия 18. Социология и политология. 2018. Т. 24, № 3. – С. 150-168.

11. Борисова Е. К. Понятие государственного управления // International scientific review of the problems and prospects of modern science and education: сб. тр. конф. – Томск, 2020. – С. 77-78.

12. Борщевский Г. А. Институт государственной службы в политической системе российского общества: монография / Г. А. Борщевский. – М.: Юрайт, 2020. - 293 с.

13. Бырдин Е. Н. Проблемы развития федерализма в Российской Федерации и Федеративной Республике Германии: сравнительно-правовой аспект // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2018. № 2 (44). – С. 155-161.

14. Варданян И. С. Немецкая и российская модели государственного управления: сравнительный анализ / И. А. Михальченкова, С. А. Ткачев // Региональные проблемы преобразования экономики. – 2015. – №. 9 (59). – С. 4-11.

15. Венгеров А. Б., Теория государства и права: Учебник / Венгеров А. Б. - М.: Дашков и К, 2019. - 607 с.

16. Всеобщая декларация прав человека : принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948 // КонсультантПлюс: справочно-правовая система.

17. Гелих О. Я. К феноменологии власти и управления в современном Российском обществе // Научное мнение. 2015. № 7-1. – С. 17-22.

18. Государственное и муниципальное управление в 2 ч. Часть 2. Муниципальное управление: учебник и практикум для академического бакалавриата / С. Е. Прокофьев [и др.]; под редакцией С. Е. Прокофьева, О. В. Паниной, С. Г. Еремина, Н. Н. Мусиновой. - М: Юрайт, 2019. -194 с.

19. Гражданский кодекс Российской Федерации часть 1: Федеральный закон № 51-ФЗ (ред. от 07.02.2017) : [принят Государственной думой

21.10.1994 года] // Собрание законодательства РФ. – 05.12.1994. - № 32, ст. 3301.

20. Гуляков А. Д. Генезис федерализма в странах Европы / Гуляков А. Д., Малько А. В., Саломатин А. Ю. // Современная Европа. 2018. № 1. – С. 36-46.

21. Гуляков А. Д. Зарубежные исследования федерализма: в поисках оригинальных подходов и междисциплинарности // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. 2019. № 2 (50). – С. 43-53.

22. Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации: Федеративный договор от 31.03.1992 // КонсультантПлюс: справочно-правовая система.

23. Евдокимов В. Б. О местном самоуправлении: российский и зарубежный опыт (к ориентирам правового регулирования) / В. Б. Евдокимов, Е. Г. Конышева // Государственная власть и местное самоуправление. 2019. № 2. – С. 54-60.

24. Знаменский Д. Ю. Российская национальная модель государственной политики: структура и особенности // Управление. 2018. Т. 6, №2. - С. 61-66.

25. Зотов В. В. От нового государственного управления к государственному менеджменту публичных ценностей (новая философия публичного управления) // Проблемы философии: история и современность: сб. тр. конф. – Курск, 2018. – С. 204-208.

26. Зубарев С. М. К вопросу об огосударствлении местного самоуправления // Lex russica. 2018. № 12. – С. 83-89.

27. Ирхин Ю. В. Эффективность современных моделей государственного управления // Социально-гуманитарные знания. 2017. № 3. – С. 27-42.

28. Казак Е. С. Конституционно-правовые реформы федеративных отношений в России и Германии: автореферат дис. ... кандидата юридических наук: 12.00.02 / Казак Елена Сергеевна; [Место защиты: Моск. гос. ун-т им. М.В. Ломоносова]. - Москва, 2011. - 29 с.

29. Кайнов В. И., Сальников М. В., Петров П. А. Сравнительно-правовой анализ понятия законность и дисциплина в сфере государственного управления в России и зарубежных странах // Юридическая наука: история и современность. 2019. № 2. – С. 55-66.

30. Карасик Л. В. Понятие и принципы реализации функций государственного управления // Академическая публицистика. 2019. № 10. – С. 126-129.

31. Караулова К. В. Сравнительный анализ процессов развития федерализма в России и Германии: автореферат дис. ... кандидата политических наук: 23.00.02 / Дипломат. акад. МИД РФ. - Москва, 2003. - 24 с.

32. Карпов Д. М. Качество государственного и муниципального управления: новый подход к определению понятия // Державинский форум. 2020. Т:4, № 14. – С. 40-45.

33. Конституционно-правовые основы антикоррупционных реформ в России и за рубежом. Учебно-методический комплекс (учебное пособие) / Отв. ред. д.ю.н., проф. С. А. Авакьян. - М.: Юстицинформ, 2016. – 568 с.

34. Конституция Боснии и Герцеговины // [Электронный ресурс] <https://worldconstitutions.ru/> / (дата обращения: 28.08.2020).

35. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. – 04.08.2014. - № 31, ст. 4398.

36. Конституция Соединённых Штатов Америки // [Электронный ресурс] <https://worldconstitutions.ru/> / (дата обращения: 28.08.2020).

37. Конституция Федеративной Республики Бразилия // [Электронный ресурс] <https://worldconstitutions.ru/> / (дата обращения: 28.08.2020).

38. Корякина А. С. Германский федерализм: опыт реформирования / Корякина А. С., Ризин Н. Д. // Наука. Общество. Государство. 2020. Т.8, № 1 (29). – С. 73-79.

39. Костюченко Н. И. Проблемы государственного управления, связанные с соотношением понятий «муниципальное» и «государственное» управление // Ученые записки Крымского федерального ун-та им. В. И. Вернадского. Юридические науки. 2019. № 3. – С. 36-42.

40. Костюченко Н. И., Микитюк Ю. В. Проблемы управления социальными и государственными системами, связанные с соотношением понятий «управление» и «власть» (методологический аспект) // Общество и право. 2019. № 3 (69). – С. 176-180.

41. Котелевская Т. Н. Роль государства в политической системе общества // Новые парадигмы общественного развития: экономические, социальные, философские, политические, правовые, общенаучные тенденции и закономерности: сб. тр. науч. конф. – Тихорецк, 2016. – С. 36-37.

42. Кудряшова М. Г., Федотов А. И. Эффективность государственного управления: понятие и типы // Современная наука: актуальные вопросы, достижения и инновации: сб. тр. конф. – Пенза, 2019. – С. 58-60.

43. Куканов А. З. Понятие и классификация форм государственного устройства // Современные тенденции развития науки и технологий. 2016. № 3-6. – С. 74-80.

44. Лексин В. Н., Швецов А. Н. Государство и регионы: теория и практика государственного регулирования. - М.: Книжный дом «ЛИБРОКОМ», 2016. - 368 с.

45. Макеева Н. В., Гуляков А. Д. Федерализм как инструмент устойчивого развития государственности: теоретический анализ // Проблемы формирования нового российского права и новой российской государственности: на пути движения к «чистому золоту права» как

инструмент устойчивого развития государственности: теоретический анализ: сб. тр. конф. – Тамбов, 2015. – С. 294-305.

46. Матафонова Ю. А. Управление федеративным государством: базовые институты федеративной системы // Власть. 2014. Том. 22. № 11. С. 133-136.

47. Международный пакт о гражданских и политических правах : принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН // КонсультантПлюс: справочно-правовая система.

48. Мирошников С. Н. Сущность и содержание понятий «государственное управление» и «управление развитием» в современных условиях // Перспективы науки. 2018. № 9 (108). – С. 40-44.

49. Морозов О. В. Феномен федерализма и политико-правовая классификация современных федеративных государств // Вестник Московского ун-та. Серия 12: Политические науки. 2017. № 3. – С. 17-37.

50. Мошурова Д. А., Карпенко Е. М. Понятие компетенции и компетентности в сфере государственного управления // Инновационные перспективы Донбасса: сб. тр. конф. – Донецк, 2019. – С. 195-199.

51. Мугсинова Д. И. Формы государственного устройства зарубежных стран // Аллея науки. 2019. Т.3. № 5 (32). – С. 870-873.

52. Навроцкая Т. Г. Проектный подход в системе государственного и муниципального управления РФ как механизм реализации целей социально-экономической политики // Современный менеджмент и экономика: проблемы и перспективы развития: сб. тр. конф. -Санкт-Петербург, 2020. – С. 132-137.

53. Налоговый кодекс Российской Федерации часть 1: Федеральный закон № 146-ФЗ : [принят Государственной думой 16.07.1998 года : одобрен Советом Федерации 17.07.1998 года] // Собрание законодательства РФ. – 03.08.1998. - № 31, ст. 3824.

54. Неверов А. Я. Федеральные округа как перспектива нового федеративного устройства Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 7. С. 29 - 31.

55. Новикова В. С. Перспективы развития государственного управления в контексте информационных технологий // Дневник науки. 2019. № 3 (27). – С. 73-80.

56. Нурулин А. Р. Международно-правовые аспекты интеграции // Международное право и международные организации. 2017. № 2. – С. 1-15.

57. О гражданстве Российской Федерации : Федеральный закон № 62-ФЗ [принят Государственной думой 19.04.2002 года : одобрен Советом Федерации 15.05.2002 года] // Собрание законодательства РФ. – 03.06.2002. - № 22, ст. 2031.

58. О Правительстве Российской Федерации : Федеральный конституционный закон № 4-ФКЗ : [одобрен Государственной думой 27.10.2020 года : одобрен Советом Федерации 03.11.2020 года] // Собрание законодательства РФ. – 09.11.2020. - № 45, ст. 7061.

59. О противодействии коррупции : Федеральный закон № 273-ФЗ : [принят Государственной думой 19.12.2008 года : одобрен Советом Федерации 22.12.2008 года] // Собрание законодательства РФ. - 29.12.2008. - № 52 (часть I), ст. 6228.

60. О системе государственной службы Российской Федерации : Федеральный закон № 58-ФЗ : [принят Государственной думой 25.04.2003 года : одобрен Советом Федерации 14.05.2003 года] // Собрание законодательства РФ. – 02.06.2003. - № 22, ст. 2063.

61. О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти : Указ Президента Российской Федерации от 21.01.2020 № 21 (ред. от 20.11.2020) // Собрание законодательства РФ. – 27.01.2020. - № 4, ст. 346.

62. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации : Указ Президента Российской Федерации от 31.12.2015 № 683 // Собрание законодательства РФ. -04.01.2016. - № 1 (часть II), ст. 212.

63. О стратегическом планировании в Российской Федерации : Федеральный закон № 172-ФЗ : [принят Государственной думой 20.06.2014 года : одобрен Советом Федерации 25.06.2014 года] // Собрание законодательства РФ. - 30.06.2014. - № 26 (часть I), ст. 3378.

64. О судебной системе Российской Федерации : Федеральный конституционный закон № 1-ФКЗ : [принят Государственной думой 24.06.1994 года : одобрен Советом Федерации 12.07.1994 года] // Собрание законодательства РФ. – 06.01.1997. - № 1, ст. 1.

65. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : Федеральный закон № 131-ФЗ : [принят Государственной думой 16.09.2003 года : одобрен Советом Федерации 24.09.2003 года] // Собрании законодательства РФ. – 06.10.2003. – № 40, ст. 3822.

66. Об утверждении Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан : Федеральный закон № 199-ФЗ : [принят Государственной думой 04.07.2007 года : одобрен Советом Федерации 11.07.2007 года] // Собрание законодательства РФ. – 30.07.2007. - № 31, ст. 3996.

67. Огорокова О. В. Проблемы государственного управления в РФ // Молодежь и XXI век – 2020: сб. тр. конф. – Курск, 2020. – С. 96-98.

68. Основной закон Федеративной Республики Германия // [Электронный ресурс] <https://worldconstitutions.ru> / (дата обращения: 28.08.2020).

69. Панова А. К. Национальный проект «цифровое государственное управление» как механизм обеспечения эффективности государственного управления // Научно-практические исследования. 2020. № 5-6 (28). – С. 63-68.

70. Рачеева Ю. В. Пути развития правового регулирования государственного управления в РФ / Рачеева Ю. В., Максимов Д. С., Макарова

А. С. // Теоретический и практический потенциал современной науки. – Москва, 2019. – С. 265-266.

71. Резер Т. М. Правовое обеспечение государственного и муниципального управления: учебное пособие / Т. М. Резер, Е. В. Кузнецова, М. А. Лихачев; [под общей редакцией Т. М. Резер]; Министерство науки и высшего образования Российской Федерации, Уральский федеральный университет. — Екатеринбург: Изд-во Урал. Ун-та, 2019. –116 с.

72. Рыжов В. В. Рекомендации по повышению качества государственного управления на территории РФ // Скиф. Вопросы студенческой науки. 2020. № 3 (43). – С. 185-189.

73. Сахадзич М. Конституционная (а)симметрия: Новые и старые теоретические рамки // Русская политология. 2018. № 3 (8). – С. 28-32.

74. Семеновский И. Д. О некоторых особенностях государственно-территориального устройства современных федеративных государств // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 2. С. 38-41.

75. Силинов П. М. Федерализм в зарубежных странах: конституционно-правовые и политические технологии: диссертация ... доктора юридических наук: 23.00.02.- Москва, 2005.- 437 с.

76. Скачкова А. А., Шемончук Д. С. Теоретические аспекты информационного обеспечения государственного управления // Материалы Ивановских чтений. 2017. № 1-1 (10). – С. 148-157.

77. Соколов Н. Н. Анализ российского варианта федерализма в контексте зарубежного опыта // Вестник Томского ун-та. История. 2015. № 4 (36). – С. 55-58.

78. Степанова А. А. Еще раз о федеративном устройстве России // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 7. С. 20 - 24.

79. Суверенитет и федеративная организация Российского государства в условиях глобализации: конституционно-правовые аспекты. автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Пастухова Н.Б. - М., 2010. - 45 с.

80. Уянова Х. Б. Особый характер современной модели государственного управления // Вестник академии знаний. 2020. № 3 (38). – С. 272-277.

81. Федощева Н. Н. Форма государства и государственное устройство: сравнительно-правовой анализ // Современные проблемы права, экономики и управления. 2017. № 1 (4). – С. 150-154.

82. Формирование современной модели государственного управления: перспективы и вызовы [Электронный ресурс]: материалы Всероссийской научно-практической конференции с иностранным участием, г. Тюмень, 18-19 октября 2019 г. / [отв. ред. Н. П. Носова]; Министерство науки и высшего образования Российской Федерации, Тюменский государственный университет, Институт государства и права, BRICS LAW JOURNAL. — Тюмень: Издательство Тюменского государственного университета, 2019. — 284 с.

83. Халиков М. С. Государственная служба в системе государственного управления // Коммуникология: электронный научный журнал. 2018. Т.3, № 2. – С. 14-20.

84. Щукина Т. В. Модернизация системы государственного управления в Российской Федерации: новые подходы к правовому регулированию и организационные решения // Основные тенденции и детерминанты реформирования конституционного и административного права на современной этапе: сб. тр. конф. – Иркутск, 2017. – С. 141-149.

85. Южакова Е. В. Сравнение моделей государственного управления в Европейском Союзе и Российской Федерации // Гуманитарные научные исследования. 2017. № 1 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://human.snauka.ru> (дата обращения: 14.09.2020).

86. A Transatlantic History of Public Administration: Analyzing the USA, Germany and France [Text] / Fritz Sager, Christian Rosser, Céline Mavrot, Pascal Y. Hurni. - Edward Elgar Publishing, 2018. – 210 с.

87. Introduction to Comparative Public Administration: Administrative Systems and Reforms in Europe [Text]: Second Edition / Sabine Kuhlmann, Hellmut Wollmann. - Edward Elgar Publishing, 2019. – 448 c.

88. Kuehnhenrich D. Are Citizens and Businesses (Dis)satisfied with the Public Administration in Germany? / Kuehnhenrich D., Michalik S. // Paper prepared for the 34th IARIW General Conference: Session 4E: Well-Being II. - Dresden, Germany, 2016. – 35 c.

89. Kuhlmann S. et al. Public Administration in Germany. – Springer Nature, 2021. – C. 416.

90. Kuschner E. The Problems of Public Administration in Germany // I International Forum of Young Managers: Collection of articles. materials, Minsk. – C. 261 - 262.

91. Otten H. R., Schophaus M. Public administration in Brazil and Germany from a comparative perspective // Final report. – C. 66-69.

92. Schuppan T. One Stop Government: Stalled Vision or a Matter of Design? – Empirical Findings from Social Services in Germany / Schuppan T., Köhl S. // Proceedings of the 50th Hawaii International Conference on System Sciences. 2017. – C. 2448 – 2457.

93. Weichlein S. Federalism and Democracy in the Federal Republic. - Kohlhammer Verlag, 2019. - 254 c.