

economic development and the development of political system. The author uses the materials taken from official reports of the state executive bodies that give opportunity of evaluation of the effectiveness of anti-corruption measures. The author identifies problems and contradictions connected with practical difficulties of corruption prevention, gives some recommendations and proposals to authorities. The author gave some critical comments about the situation which help state bodies to evaluate the effectiveness of the implemented anti-corruption measures.

Keywords: *corruption, corruption perception index, prevention, interaction between government and media, appointment to state and municipal posts*

ЦВЕТКОВА Ольга Викторовна – к.полит.н., доцент Ульяновского государственного университета (432017, Россия, г. Ульяновск, ул. Льва Толстого, 42; tsvetkovaov@mail.ru)

СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ КАК ЭЛЕМЕНТ ПОЛИТИКО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ СТРУКТУРЫ

Аннотация. В статье рассматривается система государственного управления в политико-территориальной структуре государства. Исследуется практика территориального управления, выявляются пути повышения эффективности деятельности управленческих органов для дальнейшего развития территориальной модернизации страны. Особое внимание уделено централизации и децентрализации в региональной политике.

Ключевые слова: *система государственного управления, политико-территориальная структура, федеративное государство, унитарное государство, централизация, децентрализация*

Система государственного управления является важнейшим элементом функционирования политико-территориальной структуры государства. Политико-территориальная структура подразумевает раздробление территории государства на территориальные компоненты. Иными словами, каждый регион имеет свою политико-территориальную структуру, которая функционирует при помощи системы управления.

Государственное управление имеет широкое смысловое значение в политической науке. Под государственным (шире – публичным) управлением понимается «функция организационной деятельности государственных органов и связанных с ними предприятий и учреждений по удовлетворению общественных интересов» [Сморгунов 2012: 3].

Под государственным управлением в политико-территориальной структуре государства мы понимаем управленческий процесс между центром и политико-территориальными структурами (субъектами) для обеспечения устойчивого и сбалансированного функционирования региональной системы по вопросам территориальных диспропорций.

В федеративной модели территориально-государственного управления федерализм выступает как особая форма организации власти в государстве.

На наш взгляд, следует выделить общие принципы организации государственного управления в федеративных государствах. Прежде всего, это две структуры управления, каждая из которых связана со своими гражданами, и обеспечение баланса власти управления между различными уровнями федерации. Следующий принцип подразумевает формальное конституционное распределение законодательных и исполнительных полномочий и размещение государственных ресурсов между двумя системами управления, гарантирующими определенные области подлинной автономии для каждой системы; субсидиарность как принцип решения проблемы на том уровне управления, где она возникает. Необходим принцип обеспечения представительства различных региональных позиций внутри институтов выработки федеральной политики. Также важен принцип верховенства

писаной конституции, поправки в которую вносятся с согласия значительной части составляющих федерацию единиц. Важно наличие посредника (в форме суда или референдума) для разрешения споров между структурами управления и власти и развитых институтов, облегчающих межуправленческое сотрудничество тех областях, где существует совместная компетенция и ответственность [Robertson 1993: 184].

Система государственного управления в федеративных государствах связана с основными принципами управления – централизацией и децентрализацией. В современном обществе процессы централизации и децентрализации качественно видоизменяют друг друга.

Традиционные федерации (США, Германия, Австралия, Австрия, Швейцария) в последние десятилетия подверглись различным модификациям, часто серьезным, позволяющим говорить о переходе части из них от одного федеративного типа к другому. Часть унитарных государств подверглась вызовам как со стороны глобализации международных отношений, так и со стороны локальных внутренних политических процессов. Такие государства, как Бельгия, Испания, Великобритания, Италия, ответили на это либо серьезными процессами децентрализации власти, либо формированием по сути или по форме федеративных государственных устройств. Создание межгосударственных образований, таких как Европейский союз, поставило проблему пути, по которому они будут развиваться. Все больший вес в этой связи получают идеи, связанные с построением межгосударственных союзов на принципах федерации. Некоторые федеративные государства перестали существовать (СССР, Чехословакия, Югославия) или территориально преобразовались (например, Пакистан в 1971 г. в связи с отделением Восточного Пакистана и образованием самостоятельного государства Бангладеш).

В федеративных странах Латинской Америки продолжается процесс децентрализации. Латинская Америка (Аргентина, Бразилия, Мексика, Венесуэла) выбирает финансовую и функциональную децентрализацию (касающуюся сфер образования, здравоохранения, оказания социальной помощи) как способ выхода из финансового кризиса. Индия также выбирает политику децентрализации («кооперативный федерализм»), но по другой причине – как способ повысить влияние регионов на центральную политику, приведшую к региональному неравенству и финансовому дисбалансу. Ряд стран принимают принцип федерализма в качестве конституционного (Судан, Ирак).

В Соединенных Штатах в одно и то же время наблюдаются процессы централизации, вызванной необходимостью обеспечения безопасности и борьбой с терроризмом (так называемый «принудительный федерализм»), и децентрализации, которая требуется для решения проблем, возникающих в условиях чрезвычайных ситуаций вроде частичного затопления и разрушения Нового Орлеана в 2005 г. (так называемый «дисперсионный федерализм»). Швейцария проводит децентрализацию в качестве средства усиления финансовой дисциплины в период экономического спада, а Германия – для повышения законодательной роли земельных парламентов и ограничения использования права вето бундесратом.

В современных государствах процессы децентрализации – достаточно распространенное явление. Связано это с тем, что государство в управлении неэффективно, поскольку не учитывает региональные интересы, что приводит к недовольству в регионах. Государство не может в сжатые сроки эффективно решить территориальные проблемы и в связи с этим государству приходится склоняться в пользу децентрализации.

Государства, которые традиционно относятся к унитарным (Великобритания, Испания, Италия), в последние десятилетия значительно повышают самостоятельность отдельных частей государства, так что некоторые исследователи считают этот процесс федерализацией. Так, хотя Испания по Конституции 1978 г. не считается федеративным государством, но отношения между центральным правительством и автономными коммунами здесь строятся по принципу федерации.

В государственном управлении моделей унитарных государств наиболее явно выражен принцип «политического единства»: едины конституция, система орга-

нов государственной власти, компетенция которых не распределена между государством и территорией, система права, судебная система, единое гражданство и т.п. На территориях унитарных государств главным «децентрализатором» являются не политически самостоятельные субъекты федерации, а местные самоуправляющиеся административно-территориальные единицы. В государственном управлении унитарных государств работает принцип «договорности», когда применяются двухсторонние договоры между государственной властью и ее структурной единицей на местном уровне [Тхабисимова 1999: 184].

Данные договора предоставляют местным органам государственной власти некоторую самостоятельность и право на самоуправление на вверенной им территории.

В государственном управлении федеративных государств сложилась централизованная модель отношений «центр – регионы» с определенным объемом региональных полномочий, где присутствуют примеры огромных диспропорций в территориальном развитии. Основной доминантой устройства выступает баланс политико-территориальной децентрализации и государственного единства. Независимые субъекты федерации (государственные образования) обладают рядом компетенций и полномочий: обладают учредительной властью, принимают собственные конституции; принимают собственные законы и имеют судебную и правовую систему, предоставляют (второе) гражданство. При этом главное – соблюдать баланс между центром и субъектами федерации, между регионами и административно-территориальными образованиями. Несомненно, федеральная поддержка регионального развития должна быть результатом решений всех внутрирегиональных образований, всех ее субъектов, а не одного федерального центра, т.к. политика децентрализации и эффективности власти в региональной политике последнее время доминируют в государственном управлении. Преимущества федерализма перед любой иной формой территориального устройства определяются только эффективным использованием потенциала децентрализации власти, т.е. переноса предметов ведения и ответственности с центра на более мобильные региональные структуры. Преимущества могут быть воплощены лишь в том случае, если территориально децентрализованная региональная власть располагает соответствующими финансовыми и имущественными ресурсами.

Характер федерализма выражается в 3 основных составляющих: федерализм как принцип организации единства плюралистической структуры общества; как форма государственного правления; как принцип публичного управления.

Все эти аспекты имеют самостоятельное значение, хотя, конечно, между ними имеется и взаимная связь.

В контексте интересующей нас проблемы важно выявить в государственном управлении России формы и степень децентрализации государственных функций, их распределение между государством и субъектами федерации по территориальным вопросам. Субъекты отношений в политико-территориальной структуре неординарны, они представлены федеральным центром и субъектами федерации или субъектами федерации и административно-территориальными образованиями. Многочисленны и качественно различны объекты отношений, они представлены отдельными группами населения, предприятий и организаций всех форм собственности и профиля деятельности (производственного, социального, управленческого и т.д.). При этом они становятся объектами государственного управления непосредственно со стороны органов власти федерального (республиканского, областного) уровня, а также через промежуточное звено – органы местного самоуправления. Объектами государственного управления также выступают любые дробные административно-территориальные образования (сельский район, населенный пункт и т.п.). По сути, они должны строить свои отношения с указанными образованиями по идентичной организационно-правовой модели, которую выстраивает федерация с субъектами (регионами).

Важной особенностью формирования российского федерализма можно считать совпадение территорий субъектов, т.е. одни субъекты федерации входят в состав других («принцип матрешки»).

В Российской Федерации государственное управление исходит из представлений

о конституционной самостоятельности региональных и местных органов власти и субъектов федерации. В принципе на практике центр управляет немногим, однако у него имеются мощные регулятивные функции, законное использование которых может коренным образом изменить любую региональную ситуацию, оказать влияние на территориальные процессы, а также снять множество проблем любой территории. В любом случае необходимо соблюдать баланс политики разграничения компетенций и политики согласования интересов при детальном распределении функций ресурсов между всеми «уровнями» и «частями» государства.

На наш взгляд, в России сложилась система управленческих отношений между центром и регионами, которая держится на 3 принципах построения: специфике правовой среды; политической асимметрии субъектов федерации; централизации и децентрализации в региональной политике. Причем эти феномены наносят вовсе не положительный отпечаток на развитие системы государственного управления, порой создавая неустойчивость в распределении властных и финансовых ресурсов.

Учитывая федеративное устройство в государственном управлении России, необходимо уточнить, что управление закреплено за двумя уровнями власти: федеральным (общегосударственным) и субфедеральным (региональным). Поэтому было бы правильнее говорить не просто о «государственном управлении», а о «федеральной» и «субфедеральной» формах государственного управления как политико-территориальной структуре государства.

В целом можно сделать вывод, что система государственного управления как элемент политико-территориальной структуры имеет особую специфику и зависит от государственного устройства страны. Федерализм выступает как особая форма организации власти в государстве. Преимущества федерализма перед любой другой формой государственного устройства определяются только через эффективное использование потенциала децентрализации власти. Совершенное федеративное устройство немислимо без детального распределения функций и ресурсов между всеми частями государства. При этом нужно учитывать соответствующие административные, финансовые и имущественные ресурсы региональной власти.

Для результативной системы государственного управления необходим паритетный диалог центра, регионов и муниципалитетов с правовым закреплением его результатов.

Список литературы

Сморгунов Л.В. 2012. *В поисках управляемости: концепции трансформации государственного управления XXI века.* – СПб.: Изд-во СПбГУ. 362 с.

Тхабисимова Л.А. 2007. *Институционально-правовые формы организации российской региональной государственной власти.* Ростов н/Д.: РЮИ МВД России. 272 с.

Robertson D. 1993. *The Penguin Dictionary of Politics.* 2nd ed. Harmondsworth: Penguin Books Ltd. 390 p.

TSVETKOVA Olga Viktorovna, Cand. Sci. (Pol.Sci.), Associate Professor, Ulyanovsk State University (L. Tolstogo str., 42, Ulyanovsk, Russia, 432017; tsvetkovaov@mail.ru)

STATE GOVERNMENT SYSTEM AS AN ELEMENT OF POLITICAL AND TERRITORIAL STRUCTURE

Abstract. The article considers the system of public administration in political and territorial structure of the state. The author explores the practice of the territorial administration, identifies ways to improve the efficiency of management bodies for the further development of regional modernization. Special attention is paid to centralization and decentralization of regional politics.

Keywords: system of public administration, political and territorial structure, federal state, unitary state, centralization, decentralization