**1. Назовите основные сословно-представительские органы в истории России. Проследите степень участия населения в их работе, оцените уровень их эффективности**

**1.1 Государственность Киевской Руси**

Начальный этап в истории российской государственности связан с образованием Древнерусского государства, известного также под названием Киевской Руси. В IX в. у восточных славян уже существовали внутренние предпосылки для создания государственности. Родоплеменной строй находился на стадии разложения. Верховным органом племени по-прежнему было вече - собрание всех его свободных членов. Но уже существовала племенная знать в лице нескольких привилегированных родов, отличавшихся от массы общинников в социальном и имущественном отношении. Из их среды вече выбирало вождей (князей) и старейшин. Ко времени образования государства уже существовали отдельные племенные княжения. Власть племенных князей опиралась на систему укрепления градо-поселений, некоторые из которых позднее превратились в настоящие феодальные города. Племенные княжения были еще догосударственными образованиями, а племенные вожди еще не были князьями в подлинном смысле этого слова.

В Древнерусском государстве сохранилось **вече** - народное собрание, в котором участвовало все взрослое население города, а иногда и жители пригородов и даже деревень. Одной из его функций было комплектование народного ополчения и выборы его предводителей.

Таким образом, система государственного управления Руси в XI в. была представлена следующим образом:

- великий князь;

- князья «иже по городам» (как правило, дети или родственники великого князя, посланные туда по его воле);

- старшая дружина («бояре») — советники князя;

- младшая дружина («отроки», «детские») — сборщики дани-подати и судебных штрафов.

Политическое единство Руси XI - первой половины XII вв. было обусловлено сохранявшимся единством господствовавшего слоя - дружины, объединявшейся вокруг князя и существовавшей, главным образом, за счет сбора дани и судебных штрафов.

**1.2 Государственность периода феодальной раздробленности**

Новые тенденции были связаны с появлением вотчин - частных крупных земельных владений, принадлежавших, как правило, **боярам**. На рубеже XI—XII вв. наметились первые противоречия между боярством и младшей дружиной. Социально-экономический прогресс общества в XI—XII вв., подъем земледелия, скотоводства, ремесла и промыслов, развитие внутренней и внешней торговли способствовали росту и укреплению отдельных земель и княжеств. Шел рост городов, оживлялась вечевая жизнь, горожане активно боролись за городские вольности и играли важную роль в политических делах. Для социально-экономического развития на местах уже не нужны были огромные масштабы государства в целом.

Наконец, необходимость борьбы за национальное выживание, стремление народа во что бы то ни стало сбросить ненавистное татаро-монгольское иго во многом обусловило форсированную централизацию Русского государства, при которой в обществе уже не было места независимости и свободе. Деспотизм надолго стал нормой государственного бытия России. Историческую роль воссоздания единого государства и освобождения от монголо-татарского ига взяла на себя Московская Русь.

Рост территории Московского княжества в XIV — первой половине XV вв. привел к усложнению административно-территориального деления. Время правления Ивана III Васильевича (1462-1505) стало переломным в отечественной истории. К концу XV столетия после трех с половиной веков страшных удельных неурядиц, кровавых междоусобий и столь же кровавого иноземного владычества Русь снова возродилась, произошло превращение лоскутной государственности многих земель в мощное государственное объединение — Россию.

С конца XV в. оформляется новый слой землевладельцев - **служилое дворянство**, выросшее, главным образом, из состава слуг княжеских и боярских дворов. Во второй половине XV в. за свою службу они получали небольшие земельные владения. Боярская аристократия и поместное служилое дворянство стали играть ведущую роль в системе государственного управления Русского централизованного государства. Новый государственный порядок, который начал складываться при Иване III, окончательно оформился при Иване IV (Грозном), который впервые официально принял титул царя, считавшийся равным императорскому.

Русское централизованное государство с единой верховной властью, с общими для всей страны законами, с профессиональным госаппаратом оформилось в XVI в. Высшим законодательным и управленческим органом в XVI—XVII вв. была **Боярская дума**, которая не имея раздельной от государя компетенции, регулярно обсуждала с ним вопросы общегосударственной важности, рассматривала дела о земельных пожалованиях и служебных назначениях, о деятельности различных «чиноначальников», о преступлениях по должности и об уголовных преступлениях и др.

В середине XVI в. начали свою деятельность **земские соборы** - высшие сословно-представительные учреждения. Земские соборы эпизодически созывались царем для обсуждения важнейших вопросов внутренней и внешней политики и представляли собой совещательный орган. Состав земских соборов был в основном устойчивым: в него входили Боярская дума, Освященный собор, а также представители сословий - поместного служилого дворянства и посадских (городских) верхов. С развитием новых органов исполнительной власти - приказов - их представители также входили в состав земских соборов. Обсуждение вопросов происходило по отдельности - у бояр и окольничих, духовенства, служилых людей, купцов. Каждая из этих групп высказывала свое суждение по рассматриваемому вопросу.

Магистральной линией эволюции аппарата управления со времен Ивана Калиты стало зарождение и развитие слоя профессиональных чиновников — дьяков. Появилась **великокняжеская канцелярия**, которая превратилась в фактический центр административной власти, где дьяки уже играли самостоятельную роль. Их значение еще больше повысилось, когда появилась функциональная документация в виде посольских, разрядных и писцовых книг и началось разделение функций прежде единой канцелярии. Тем самым закладывались основы приказной системы. В XVI в. дьяки уже видные политические и общественные деятели, в большинстве своем дети боярские, получившие дьяческий чин. Начался процесс сращивания **дьячеств**а с **вотчинно-служилым** сословием.

С конца XV в, постепенно складывалась единая система центральных и местных правительственных учреждений, выполнявших административные, военные, дипломатические, судебные, финансовые и другие функции. Эти учреждения получили названия «**приказов**». Окончательное оформление приказного строя происходило во второй половине XVI в. Основой системы государственного управления России на протяжении более чем 200 лет были три важнейших приказа: Посольский, Разрядный и Поместный.

Институт городовых приказчиков был первым дворянским органом местного управления. Постепенное расширение сферы их деятельности означало оттеснение наместников и волостелей от местного управления.

#

# 1.3 Зарождение институтов абсолютизма в системе государственного управления 17 в.

В 1613 г Земский собор избрал на престол Михаила Романова, тем самым утвердив новую династию российских государей. В целом государственное строительство и деятельность органов государственного управления XVII столетия условно можно разделить на три хронологических этапа: Смутное время с конца XVI в. по 20-е г. XVII в.; Восстановление монархии при царе Михаиле Романове (1613-1645); Период расцвета приказной системы управления и ее переход в коллегиальную со времени правления до царствования Петра I включительно.

Абсолютизм — форма феодального государства, при которой монарху принадлежала неограниченная верховная власть, а феодальная государственность достигла наивысшей степени централизации. Переход к абсолютизму в России проявлялся в разных сферах политической жизни: в росте самодержавной власти царя, в отмирании земских соборов как сословно-представительных учреждений, в эволюции состава Боярской думы и приказной системы, в повышении значения различных слоев населения в государственном аппарате, в появлении первых зачатков регулярной армии, в победном исходе для царской власти ее соперничества с властью церковной.

Уход Земских соборов с исторической сцены был обусловлен полным их бесправием в системе государственной власти. Иначе и не могло быть в военизированном до предела Московском государстве, в котором все социальные группы и сословия, одинаково бесправные перед неограниченной царской властью, делились на тех, кто непосредственно сражался, и тех, кто поддерживал бойцов материально или духовно. По меткому замечанию В.О.Ключевского, сословия России XVI— XVII вв. отличались не правами, а обязанностями.

Бюрократизация государственного управления России в XVII в. была тесно связана с изменениями в структуре «служилого сословия». Исчез ряд крупных княжеских и боярских фамилий, другие потеряли земли, вотчины. В руки **дворянства** постепенно переходила руководящая роль в управлении.

Окончательное оформление приказного строя приходится на вторую половину XVI в. Именно тогда приказы стали ведать важнейшими отраслями управления, получили более или менее устойчивый штат, характерное делопроизводство, за ними официально закрепилось название «приказы». На протяжении XVI—XVII вв. существовало около ста таких учреждений. На материалах Посольского приказа - одного из важнейших в системе управления - можно восстановить иерархию служебных должностей на государственной службе в XVII В.

- Думные чины: бояре, окольничий, думные дворяне, думные дьяки.

- Дворяне по московскому списку: переводчики 1-й статьи, переводчики 2-й статьи, толмачи (переводчики).

- Дьяки.

- Подьячие 1-й статьи; золотописцы 1-й статьи; подьячие 1-й, 3-й статей; неверстанные подьячие.

- Служилые люди по отечеству: переводчики 1-й статьи; переводчики 2-й статьи; толмачи; станичные головы; станичники.

- Служилые люди по прибору: переводчики 1-й статьи; переводчики 2-й статьи; золотописцы 2-й статьи; толмачи; станичники; приставы; сторожа.

Каждый, кто поступал на службу в Посольский приказ, независимо от социального положения причислялся к **служилому сословию**. Т.о., данная реконструкция является попыткой соотнести положение того или иного служащего как в Посольском приказе, так и в общеприказной иерархии.

# 1.4 Государственный аппарат в первой половине 18 в.

Несоответствие приказного порядка управления государством новым задачам развития страны в начале петровского царствования обнаружилось с полной очевидностью. Нечеткое распределение функций между приказами, медлительность в решении дел, непонимание руководителями приказов новых задач, наконец, казнокрадство — все это подталкивало Петра I к поискам новых форм организации государственного аппарата. По этой причине в 1699 г. при Боярской думе была создана **Ближняя канцелярия**, где поначалу и проходили думские заседания, в которых с 1704 г. стали принимать участие приказные судьи. К этому же году относится последнее упоминание о заседании Боярской думы. Реальная власть оказалась сосредоточена в руках Ближней канцелярии. С 1708 г, ее заседания, ставшие постоянными, начали именовать **Консилией министров**.

Следующим этапом в реформе центральных органов власти стало создание **Правительственного Сената**. Его учреждение произошло весной 1711 г. Созданию Сената предшествовала ликвидация Консилии министров.

Совершенствование государственного управления напрямую было связано с созданием новой системы государственной службы. Решая проблему организации государственной службы (как военной, так и гражданской), Петр I ввел в действие имевшую силу законодательного акта «Табель о рангах всех чинов воинских, статских и придворных, которые в каком классе чины...». Она состояла из таблицы и восемнадцати пояснительных пунктов к ней. Под чипами подразумевались и должностные лица, и занимаемые ими должности, и ранги этих лиц.

Возложение обязанности службы на **дворян** было обусловлено тем, что это было наиболее обеспеченное и образованное сословие. Основной костяк государственных служащих, начиная с принятия «Табели о рангах», будут составлять выходцы из дворянского сословия. Не последнюю роль в этом играло имущественное обеспечение этого сословия. Государственная служба становилась сословной обязанностью дворян и материальное обеспечение, на первых порах, было сравнительно невысоко. Более того, бытовало мнение, что зависимость государственного служащего от получаемого им жалования лишает его необходимой свободы суждений и поведения.

# 1.5 Просвещенный абсолютизм

Оформившаяся к концу первой четверти XVIII в. коллегиальная система управления, которая подразумевала рассмотрение и решение дел общим собранием ее членов (присутствием), к 60-м гг. переживала известный кризис. Коллегии обросли множеством структурных частей - экспедиции, департаменты, конторы, канцелярии превратились в учреждения, замедлявшие деятельность государственного аппарата, особенно, в условиях, когда в управлении страной усиливалось единоначалие, складывался министерский тип руководства, повышалась роль отдельного чиновника.

Организация системы государственного управления в условиях абсолютизма имела отличительную особенность, связанную с формой осуществления государственной деятельности в эпоху «просвещенного абсолютизма». Императорская власть, вытесняя традиционные институты управления сословно-представительной монархии учреждениями, непосредственно подчиненными императору, создавала, вместе с тем, своего рода «дублирующую систему» фаворитов.

Своеобразным высшим государственным временно действовавшим органом была **Комиссия** для составления нового Уложения 1767-1768 гг. В отличие от предшествовавших, екатерининская Комиссия по составлению нового Уложения была созвана как сословно-представительное учреждение. Она должна была состоять из выборных депутатов, которые к тому же привезли с собой наказы своих избирателей. Уже вскоре после начала заседания Уложенной комиссии выяснилось, что ее депутаты плохо подготовлены к законодательной деятельности. Сказывался низкий уровень образования большинства из них, отсутствие политической культуры, парламентского опыта, юридических знаний. Но главное, депутаты в своей массе оказались весьма консервативны. Их волновали прежде всего узкосословные и групповые интересы.

Уже в 1775 г. одним из наиболее значительных законодательных актов, изменившим организацию управления страной и систему госаппарата, стали «Учреждения для управления губерний Всероссийской империи». Структура местного самоуправления выглядела теперь следующим образом. Главным административным (и полицейским) органом в губернии стало губернское правление. В результате реформы 1775 г. была создана четко оформленная система сословных судов: уездный суд в уезде и верхний земский суд в губернии - для дворян, городовой суд и губернский магистрат - для горожан, нижняя и верхняя расправы - для государственных крестьян. Такая система судебных органов укрепила сословную структуру общества.

Одной из специфических особенностей формирования российской бюрократии в XVIII в. было то, что она имела ярко выраженный сословный характер: значительная часть чиновников были дворянами или становились таковыми в результате государственной службы, получая вместе с должностями определенного класса, согласно «Табели о рангах», личное, а затем и потомственное дворянство.

Несомненно, венцом «золотого века» российского служилого дворянства, кульминацией законодательного закрепления его привилегированного положения стала «Грамота на права, вольности и преимущества благородного российского дворянства» (так называемая Жалованная грамота), изданная императрицей в апреле 1785 г. Специальной статьей дворянам разрешалось «иметь фабрики и заводы по деревням». Грамота устанавливала также политические права дворянства на выражение сословных интересов через местное самоуправление. В губерниях создавались дворянские собрания, получавшие возможность иметь дом в городе для заседаний, собственный бюджет, печать и архив.

Одновременно с жалованной грамотой дворянству была дана «Грамота на права и выгоды городам Российской империи» 1785 г., по которой все население города подразделялось на 6 разрядов - сословных групп: «настоящих городовых обывателей» - владельцев домов и земель в черте города; купцов всех гильдий; цеховых ремесленников; «иногородних и иностранных гостей» — русских и иностранных купцов и специалистов, которые были приписаны к городу для торговли и промышленной деятельности, но не проживали в нем; представителей интеллигенции, выборных должностных лиц, некоторых категорий буржуазии (банкиры, оптовые торговцы); посадских. Сословные группы отличались друг от друга различными привилегиями и обязанностями.

Эта грамота стала «краеугольным камнем» русского городского законодательства и дала новый мощный толчок развитию городского «самоуправления». Она впервые признала за городскими выборными органами право на самостоятельную сферу деятельности. Новым был и провозглашенный законодателями принцип всесословности городского самоуправления. «**Градское общество**» получило право юридического лица; оно могло заводить собственность, иметь доходы с имуществ, собирать с городского населения специальные сборы и т.д.

Первичным органом сословного самоуправления в городе было **городское собрание**, состоявшее из всех городских жителей. Оно избирало городского голову, должность которого появилась еще в ходе создания Уложенной комиссии 1767 г., а также бурмистров и ратманов в магистрат, старост, судей словесных судов, заседателей от городового сословия в общие и сословные учреждения. Уже первые московские выборы 1785 г. показали, что русское общество не было готово принять идею всесословности, заимствованную Екатериной II из европейского законодательства. Дворяне сторонились «торгового мужичья» и в выборах не участвовали, а чиновники, не имевшие права без веских причин отказаться от выборной службы, с большой неохотой занимали городские должности. Екатерининская **Дума** по своему составу оставалась таким же **купеческо-ремесленным** учреждением, каким были учрежденный при Петре I Магистрат. По этой причине до реформы 1862 г. трудно провести грань, отделявшую сферу деятельности городского самоуправления от купеческого: одни и те же избиратели, одни и те же лидеры собраний и одно и то же ноле деятельности.

Городское собрание избирало распорядительный орган сословного самоуправления - общую **городскую думу**, состоявшую из городского головы и гласных от всех шести групп населения города. Собираясь раз в три года, общая городская дума избирала исполнительный орган - шестигласную думу, в которой каждая группа населения имела по 1 гласному, а председателем этого учреждения был городской голова.

В ведении сословных органов находились вопросы городского хозяйства и все то, что было связано с городскими «пользами и нуждами», т.е. вопросы городского благоустройства, продовольственное дело, развитие торговли и промыслов и т.п. Вне компетенции городского «самоуправления» остались полиция, суд, сбор податей.

В сравнении с «золотым веком» последние годы XVIII в., годы правления Павла 1, кажутся временем регресса и разрушения достигнутых в предыдущее царствование успехов в управлении государством. При Павле I Сенат окончательно утратил свое значение. Еще решительнее разломал Павел всю систему местного управления, учрежденную в 1775 г.: были ликвидированы должности наместников, закрыты приказы общественного призрения, управы благочиния; городское сословное управление было слито с органами полиции, городские думы ликвидированы, и, наконец, было изменено само административно-территориальное деление страны и принципы управления окраинами империи.

Судебная система, созданная Екатериной II, также подверглась реформе. В конце 1796 г. были упразднены надворные, а также все губернские сословные суды, губернские магистраты, верхние расправы, а из уездных - нижние расправы. Из сословного дворянского уездный суд превратился в общесословный суд для населения уезда, кроме горожан.

#

# 1.6 Структура и механизм государственного управления в первой половине 19 в.

Разработка плана переустройства системы организации власти и управления в России при Александре I органически связана с именем такого реформатора, как М.М.Сперанский. его поиски в организации эффективной государственной системы управления завершились специально разработанным по поручению императора общим планом государственных преобразований под названием «Введение к уложению государственных законов». Сущностной стороной плана государственных преобразований Сперанского явилось намерение сочетать монархическое правление, во-первых, с выборным представительством разных сословий в государственном управлении; во-вторых, с разделением вертикалей власти на законодательные, исполнительные и судебные органы; в-третьих, с основательным просвещением и образованием широких сословных слоев и, разумеется, прежде всего обязательным соответствующим образованием для чиновников государственного аппарата.

В первой половине XIX в. механизм местного управления в основном оставался прежним, хотя и претерпевал определенные изменения. Во главе губерний, число которых достигло 52 (было 48), стоял губернатор или генерал-губернатор, назначаемый императором в качестве высшего правительственного чиновника в местном административном органе власти. Изменилось городское сословное управление: были упразднены городские, депутатские собрания и общей думы, шестигласные думы оказались низведены до уровня хозяйственных канцелярий, административных и полицейских органов. Это объясняется усилением роли царской администрации и жесткой опекой губернаторов. Характерным для управления городами стало **полицейское управление**. **Управы** благочиния заведовали больше полицейскими, чем следственными делами. В связи с делением городов на части появились полицмейстеры, частные приставы, ратманы и т.д., которые выполняли прежде всего полицейские функции.

В 1864 г. в России началась земская реформа. Согласно «Положению» 1864 г. **земства** являлись всесословными учреждениями. К решению вопросов местного хозяйства привлекался широкий круг жителей: представители дворян, торгово-промышленной буржуазии и крестьян. Это делало местное управление более гибким и мобильным.

Вслед за земской реформой Министерство внутренних дел приступило к изменению городского управления. Согласно «Городовому положению» 1870 г. в городах учреждались бессословные органы самоуправления: распорядительный — **городская дума** и исполнительный — **городская управа**, избираемые на 4 года плательщиками городских налогов, к которым относились владельцы различных торгово-промышленных заведений, домов и прочих доходных имуществ. Налогоплательщики - избиратели были разделены на три своеобразные курии по степени состоятельности. Каждая курия избирала примерно равное число членов думы. Тем самым две трети членов городского самоуправления составляли представители крупных и средних налогоплательщиков. Тогда в городах России не платила налогов значительная часть населения — рабочие, служащие, интеллигенция, прислуга и т.д., поэтому городское самоуправление было по существу органом власти **буржуазии**. В большинстве городов право избирать и быть избранными в городскую думу имело менее 10 % населения.

Городские думы находились в прямом подчинении **Сенату**. Городской голова, являясь председателем думы, одновременно возглавлял городскую управу. В крупных городах он утверждался министром внутренних дел, в мелких — губернатором.

Наиболее заметным новшеством в сфере высших органов власти было создание в 1861 г. **Совета министров** в качестве нового совещательного органа под председательством самого императора. В него вошли председатели Комитета министров и Государственного совета, министры и руководители главных управлений. Этот ближайший к императору государственный орган рассматривал вносимые монархом вопросы.

**Государственный совет** оставался высшим законосовещательным органом, поэтому вовремя «великих реформ» вел сложную работу по обсуждению и доработке проектов законов для последующего утверждения императором. Формально после Госсовета стоял Правительствующий Сенат. В Особом присутствии процесс был также состязательным, с участием сословных представителей - губернских и уездных предводителей дворянства, городских голов и т.д.

Россия оставалась абсолютной, сословной монархией, и правительство стремилось сохранить и абсолютизм и сословный строй.

Первые шаги к представительному строю - Булыгинская дума.

К началу 1905 г. Россия потерпела крупные поражения в русско-японской войне. В условиях нарастания брожения в обществе Николай II вынужден был согласиться на введение народного представительства. Одновременно им был подписан рескрипт на имя А.Г. Булыгина, в котором последнему предписывалось создать комиссию для разработки соответствующего законопроекта о Думе.

Согласно избирательному закону («Положение о выборах в **Государственную думу**») выборы были не всеобщими, а строились на основе смешанной, сословно-имущественно-цензовой системы и были не прямыми, а многостепенными. Избирательные права предоставлялись лицам, владевшим собственностью. Не могли участвовать в выборах женщины, лица, моложе 25 лет, военнослужащие, находившиеся на действительной службе, учащиеся, бродячие инородцы, рабочие, ремесленники, батраки, деревенская беднота и т.д. Для крестьян, получивших право голоса, были установлены четырехстепенные выборы. Из планируемых 412 депутатских мандатов им выделялось 51 место (по числу губерний). Опубликование после длительных колебаний манифеста 6 августа 1905 г. стало первым шагом к реформе государственного управления России начала века. Впервые было законодательно закреплено создание представительного учреждения.

Чтобы не оставить Думу с государем наедине, был реорганизован и **Государственный совет**. Первые выборы в Государственный совет состоялись в маре-апреле 1906 г. одновременно с выборами в Государственную думу. В основу выборов была положена сословно-корпоративная и высокоцензовая система. Для кандидатов в верхнюю палату были предусмотрены достаточно серьезные избирательные цензы: в его состав не могли быть избраны лица, не достигшие сорокалетнего возраста, не окончившие курс хотя бы средних учебных заведений, иностранные подданные.

**1.7 Государственная служба**

Особенностью организации государственной власти в России являлось срастание высшей бюрократии с правящей политической элитой. С превращением **чиновничества** в особое сословие с корпоративными интересами из его верхнего слоя сформировались «номенклатура». В правовом отношении она уже стала на одной ступени с родовитой аристократией. Государственная служба предусматривает строгий иерархический порядок должностей, чинов и квалификаций. Она покоится на строго сословно-корпоративной или корпоративно-сословной основе. То, что ее базисом является сословно-корпоративная организация, говорит о ее силе, мощи и всепроникающем влиянии.

Формирование государственной службы и одновременно с ней социального слоя **государственных служащих** – длительный и очень непростой процесс. Как отмечает выдающийся русский историк В. О. Ключевский, посвятивший специальное исследование становлению сословий в России, они имели двоякое происхождение: политическое и экономическое: «Сословное деление общества начиналось либо насильственным порабощением его вооруженной силой, либо добровольным политическим подчинением классу, достигшему хозяйственного господства в стране. Это порабощение или это подчинение устанавливало государственный порядок, сосредоточивало власть над обществом в одном классе. Следовательно, в обоих случаях сословное деление одинаково выходило из политического акта, но источник сословного неравенства в том и другом случав был неодинаков. В первом случае права и обязанности неравномерно распределялись по праву силы между властителями и подвластными, во втором – по экономическому весу между капиталистами и рабочими. Значит, источником сословного неравенства в первом случае было различие политических положений, созданных порабощением общества одним классом, во втором – различие экономических состояний, образовавшихся еще до политического подчинения общества одному классу» (Ключевский В.О. История сословий в России. Пг., 1918. С. 20). Из данного исторического процесса образования сословий можно вполне определенно узнать о том, как возникают и как «борются между собой частные интересы, как в этой борьбе из частных интересов вырабатывается путем обобщения и примирения сознание общих интересов, или как последние терпят крушение, разлагаясь на частные» (там же. С. 27– 28).

Образование сословий и их интересов – двуединый процесс. На него обращали внимание все ученые, которые исследовали эту проблему. Действительно, сословные интересы, особенно интересы государственных служащих, ввиду их положения в государстве, создают особую ситуацию в обществе, когда необходимо поднимать свои частные интересы до общих и всеобщих. Лишь в этом случае в обществе устанавливается равновесное спокойствие, государство начинает в большей мере заботиться о благополучии своих граждан. Сословие, охраняющее всеобщие интересы общества, состоящее на службе государства, свой партикулярный интерес передает «на пользу всеобщего» и в этом «находит свое удовлетворение». Исходя из вышесказанного, резонно заметить, что государственная служба, выражая общие и всеобщие интересы гражданского общества, имеет и свои сословно-корпоративные интересы.

**2. Какой тип административно-территориального устройства (унитарный, федеративный, конфедеративный) наиболее всего подходит для России**

По форме государственного устройства (т.е. территориальной организации государства) различают унитарное (простое) и федеративное (сложное).

**Унитарным** (лат. unitas – единство) называется единое государство, территория которого для удобства управления делится только на административно-территориальные единицы (области, районы, воеводства и т.п.), не обладающие признаками государства. Все эти территориальные единицы управляются из единого центра. В унитарном государстве создается единая централизованная структура госаппарата, власть которого распространяется на всю территорию государства, т.е. имеется один парламент, один президент, одно правительство. В унитарном государстве существуют также единое законодательство, единое гражданство, единая валюта, единые налоги. Примером унитарных государств сегодня являются Польша, Франция, Литва.

**Федеративным** (лат. foedus – союз) называется сложное государство, в состав которого входят несколько государств или государственных образований, называемых членами (субъектами) федерации, но в каждой отдельной федерации они могут называться по-разному: штаты, земли, кантоны и др. Объединившись, члены федерации образуют **новое государство** и при этом некоторые свои властные полномочия передают вновь созданным федеральным органам власти, ограничивая тем самым свой суверенитет. В конституции федерации либо в специальном договоре о ее создании (федеративный договор) закрепляется разграничение полномочий между федеральными органами и органами власти субъектов федерации. Т.о. в федерации существует две системы органов государственной власти: федеральные, власть которых распространяется на всю территорию федерации, и субъектов федерации, которые могут самостоятельно решать только вопросы, оставшиеся в их ведении. Законы в федерации также разделяются на федеральные (в т.ч. конституцию федерации), действие которых распространяется на всю территорию федерации, и законы субъектов федерации, действующие только на территории того члена федерации, органами которого они приняты. При этом законы субъектов федерации не должны противоречить федеральным законам и в первую очередь федеральной конституции. Валюта в федерации едина, гражданство – двойное, так как гражданин субъекта федерации одновременно является и гражданином федерации в целом. В типичной (симметричной) федерации все ее члены имеют равные права, и они лишены возможности в одностороннем порядке принимать решение о своем выходе из федерации. В настоящее время федерациями являются США, Германия, Индия, Россия.

От федерации следует отличать **конфедерацию** (лат. confoederatio – сообщество), представляющую **союз суверенных государств,** заключенный ими для достижения каких-либо ограниченных целей (например, совместного решения экономических проблем, обороны). Однако при этом новое государство, в отличие от федерации, не создается. Поэтому государства, вошедшие в конфедерацию, полностью сохраняют свой суверенитет. В конфедерации нет единой территории, единого гражданства и валюты. У субъектов конфедерации сохраняются свои органы законодательной, исполнительной и судебной власти, своя конституция. Они продолжают самостоятельно осуществлять всю полноту власти на своей территории. Общие органы могут создаваться, но принятые ими решения должны быть утверждены (ратифицированы) высшими органами власти субъектов конфедерации и только после этого действуют на их территории. Выход из конфедерации может осуществляться в одностороннем порядке. История показывает, что конфедерации как непрочные объединения государств не существуют длительное время. Они либо распадаются по достижении поставленных целей, либо превращаются в более прочный союз – федерацию, как это было в США, бывших первоначально (с 1776 по 1787 г.) конфедерацией.

На мой взгляд для России наиболее приемлем существующий тип административно-территориального устройства – федеративный.

Конфедеративнй тип не подходит из-за своей недолговечности и непрочности, тем более он все равно является переходным к федеративному.

Унитарный тип государства, на мой взгляд больше подходит странам, где население достаточно однородно по национальному признаку, а территория не так велика, т.е. географические и природно-климатические условия примерно одинаковы.

Россия же является многонациональной страной, из-за исторически обусловленного присоединения к ней различных территориальных образований, где проживает население с различными традициями, обычаями, укладом жизни, языком, культурой и т.д. Кроме того большая протяженность страны, различны природно-климатические и географические условия также обуславливают разницу между существующими субъектами РФ.

Только при федеративном устройстве субъекты федерации получают определенную самостоятельность с учетом их особенностей, но в то же время население любого региона России имеет равные права, обеспеченные единым государственным управлением, валютой, гражданством и т.д.

Кроме того, в случае Росси разница в доходах субъектов (а соответственно и уровень благосостояния населения) достаточно различны, например: районы Крайнего Севера, черноземье и южные области страны. Как раз таки федеративное устройство и позволяет проводить нынешнею политику выравнивания доходов субъектов РФ, обеспечивая примерно равные условия для граждан любого региона.