МИНИСТЕРСТВО ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ФГОУ ВПО

УФИМСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ

Факультет права и экономики

Кафедра общепрофессиональных дисциплин

**КУРСОВАЯ РАБОТА**

по дисциплине: «Теория государства и права»

Тема: **«Государственная служба. Демократия»**

Выполнил ххххххххххх хххххххххх ххххххх,

1 курс очной формы обучения,

11 группа

Научный руководитель\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

(Ученая степень, ученое звание,

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

специальное звание, Ф.И.О.)

Дата защиты: \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

Оценка: \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

(подпись преподавателя)

Уфа-2010

**План**

Введение

Глава 1. Понятие, виды и характеристика государственной службы:

1.1. Понятие государственной службы

1.2.Виды государственной службы

1.3. Принципы государственной службы

Глава 2. Демократический политический режим:

2.1. Понятие демократии

2.2. Сущность демократии. Два типа и две концепции демократии

2.3. Формы осуществления демократии

2.4. Россия - демократическое государство

Заключение

Список использованной литературы

**Введение**

Моя курсовая работа содержит в себе две актуальные, на мой взгляд, темы: «Государственная служба» и «Демократия». Я буду разбирать их по главам.

В первой главе я буду рассматривать государственную службу как деятельность.

Для достижения поставленной цели, в работе решаются следующие частные задачи:

дать понятие государственной службы;

рассмотреть виды государственной службы;

рассмотреть принципы государственной службы.

Соответственно объектом исследования является государственная служба как деятельность. Предметом исследования - общественные отношения, связанные с рассмотрением государственной службы как деятельности.

В настоящее время в Российской Федерации сложились конституционные основы государственной службы как механизма государственного управления страной, принципиально отличающегося от действовавшей ранее административной системы управления. Однако государственная служба в Российской Федерации находится в кризисном состоянии, отмечает В.В. Воробьев[[1]](#footnote-1) Государственный аппарат, особенно его высшие эшелоны, разъедает коррупция.

Государственный аппарат является важнейшим проводником реформ экономической и политической системы, осуществляемых сегодня в Российской Федерации. Он традиционно оказывает серьезное влияние на функционирование всех ветвей государственной власти, на все сферы общественной жизни.

Решение стоящих перед государственной властью задач в значительной мере зависит от организации и результативности труда чиновников, особенно руководителей государственных органов. С учётом сложившейся в стране ситуации, новизны и трудностей текущих и стратегических задач, их изменения, следует рассматривать как первостепенные и приоритетные проблемы кадрового обеспечения государственной службы Российской Федерации, управления её персоналом. В этих условиях, подготовка кадров как важный фактор обеспечения позитивной стабилизации государственной службы приобретает особую политическую и практическую значимость Правовое регулирование института государственной службы в России стремительно развивается. Об этом убедительно свидетельствует российское законодательство о системе государственной службы (ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации») и государственной гражданской службе (ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»). Однако не всякое изменение законодательства повышает его правовое качество и улучшает саму деятельность по осуществлению функций государственного управления; не происходит автоматического улучшения и корпуса государственных служащих. К сожалению, одни лишь законы не изменяют нравственный облик российского государственного служащего и его профессиональные качества.

Целью же второй главы курсовой работы является просмотр особенностей осуществления демократии в России. Объект исследования - правоотношения в сфере осуществления демократии в России. Предмет исследования - формы осуществления демократии в России. В исследовании поставлены следующие задачи:

Дать понятие демократии.

Рассмотреть Россию как демократическое государство;

Показать формы осуществления демократии.

Слово демократия происходит от двух греческих: демос - народ и кратос - сила, правление. Демократия обозначает такое устройство, при котором все граждане управляют своим собственным распорядком жизни, определяют общественную жизнь и влияют на нее. При демократии народ суверенен, то есть, не зависим от властей в выборе способа жизни. Суверенитет означает, что законным источником власти выступает именно он, народ. Демократия основана на признании народа в качестве источника власти. Главные принципы демократии - власть большинства, равноправие граждан, защищенность их прав и свобод, верховенство закона, разделение властей, выборность главы государства, представительных органов.

При демократии люди свободны в принятии решения о том, что для них хорошо, а что плохо. Если подобное право узурпирует политическая партия или правительство, решающее, какой экономический уклад, какое политическое устройство, какой распорядок жизни лучше всего подходит народу, общество нельзя считать демократическим. К сожалению, и при царском режиме, и при советской власти, и при новом демократическом правлении 90-х гг. народ в большей или меньшей степени не распоряжался своей судьбой. К 2007 году пространство демократии в России предельно сузилось. В 2004 г. было принято законодательство, обеспечивающее изменение порядка формирования исполнительной региональной власти - отмена прямых выборов губернаторов. Ужесточились формальные требования к политическим партиям для участия в политической жизни (повышение минимальной численности, барьера прохождения в Государственную Думу и т.д.). Свобода слова продолжала хотя и не резко, но заметно сужаться.

Таким образом, как показывает анализ последних событий в России, демократия претерпевает значительные изменения. Поэтому данная проблема является актуальной.

**Глава 1. Понятие, виды и характеристика государственной службы.**

**1.1 Понятие государственной службы**

Государственным служащим принадлежит важнейшая роль в решении таких задач, как управление экономикой, социально-культурной и административно-политической сферами, укрепление российской государственности и реформирование общества на основах демократии и права. Круг и содержание нормативных правовых актов, которыми регулируются вопросы государственной службы, предопределяются условиями возникновения и реализации государственно-служебных отношений. Это, прежде всего, означает, что до решения вопросов, связанных с замещением должности и осуществлением государственными служащими своих полномочий, необходимо определить систему органов государственной власти и внутреннюю структуру, утвердить перечень государственных должностей и классифицировать их по категориям и группам, установить объем полномочий и функций по каждой должности, а также квалификационные требования к государственным служащим, замещающим эти должности (по образованию, стажу и опыту работы по специальности и т.д.)[[2]](#footnote-2)

Правовые нормы регламентируют и вопросы прохождения службы: поступление на государственную службу; способы замещения вакантных должностей; присвоение квалификационных разрядов; аттестацию государственного служащего; прекращение государственной службы.

Необходимой предпосылкой реализации государственно-служебных отношений является определение конкретных государственных органов и должностных лиц, которым предоставляется право осуществлять прием на государственную службу, а также назначать и перемещать их в должностях, присваивать им квалификационные разряды.

Важный элемент работы с кадрами государственных органов - осуществление государственной кадровой политики. Кадровая политика закрепляется в законах, других нормативных правовых актах, посредством которых и претворяется в жизнь. Успех кадровой политики прямо зависит от качества государственного аппарата, от исполнения им законодательства, от его исполнительской дисциплины. Во взгляде на сущность государственной службы существует три точки зрения. Во-первых, государственная служба рассматривается как институт, выражающий интересы всего общества, то есть, она имеет общесоциальный характер. Во-вторых, государственная служба рассматривается как институт, выражающий, прежде всего, интересы привилегированных групп и, следовательно, она носит классовый характер. В-третьих, государственная служба рассматривается как институт, который имеет двойственный характер, то есть, для нее присущи общесоциальная и классовая сторона сущности. Последний взгляд связан с тем, что государственная служба выполняет общие задачи, которые затрагивают интересы всех социальных групп, но при этом привилегированным группам удается приватизировать институты государственной службы, подчинить их своим эгоистическим интересам. Следует также отметить, то обстоятельство, что государственная служба имеет тенденцию к бюрократизации, когда она работает преимущественно на себя[[3]](#footnote-3).

Государственная служба выступает как институт, связывающий государство с обществом, гражданина с государством.

Государственная служба обеспечивает управление общественными делами, регулирование общественных проблем.

Государственная служба некоторыми исследователя рассматривается как элемент механизма государственного управления.

Государственная служба - важнейший административно-правовой институт, которому в системе административно-правового регулирования отведена роль «локомотива» для обеспечения «движения» государственного управления.

Государственная служба рассматривается учеными и в контексте обсуждения более общих государственно-правовых явлений: например, когда речь идет о функциях государства, государственном управлении, государственном аппарате и его деятельности[[4]](#footnote-4).

Однако лишь в немногих научных публикациях авторы пытаются обобщить опыт нормативного регулирования государственно-служебных отношений в Российской Федерации. Между тем потребность в серьезном анализе основных норм действующего законодательства о государственной службе и главных направлений реформирования государственной службы давно назрела, так как и в теории, и на практике встречается множество проблем организации и функционирования российской публичной службы. Вопросы государственной и муниципальной службы в том или ином виде анализировались Конституционным Судом РФ. До последнего времени в законодательстве отсутствовало определение понятия «государственная служба». В юридической литературе в это понятие вкладывалось выполнение служащими государственных организаций (органов, предприятий, учреждений и т.д.) трудовой деятельности в соответствии с занимаемыми должностями, направленной на осуществление задач и функций государства и оплачиваемой им. При этом государственными служащими считались все служащие в любой государственной организации.

Если раньше под государственной службой подразумевалось выполнение служащими любых должностных обязанностей в каких бы то ни было государственных организациях (государственных органах, на предприятиях, в учреждениях и т.д.), то, согласно Федеральному закону «О системе государственной службы Российской Федерации», государственная служба Российской Федерации - это профессиональная служебная деятельность граждан Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий: Российской Федерации; федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных; субъектов Российской Федерации; органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов субъектов Российской Федерации; лиц, замещающих должности, устанавливаемые Конституцией Российской Федерации, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов; лиц, замещающих должности, устанавливаемые конституциями, уставами, законами субъектов Российской Федерации для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов Российской Федерации. Деятельность лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации, вышеуказанным Федеральным законом не регулируется[[5]](#footnote-5)

**1.2 Виды государственной службы**

Государственная служба Российской Федерации состоит из федеральной государственной службы и государственной службы субъектов Российской Федерации. Такое деление государственной службы на виды предопределяет существование двух видов законодательства, регулирующего государственно-служебные отношения. Законодательство государственной службы состоит из федеральной Конституции, Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» и Федеральный закон от 27.05.2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»[[6]](#footnote-6) многочисленных нормативных правовых актов, а также конституций, уставов, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Федерации.

Конституция Российской Федерации играет принципиально важную роль в правовом регулировании государственной службы. В ней, в частности, определены компетенция Президента, Совета Федерации и Государственной Думы по назначению на должности и освобождению от должности государственных служащих. Она содержит и некоторые другие положения, касающиеся подбора и расстановки руководящих кадров государственных органов.

Система государственной службы включает в себя следующие виды государственной службы:

государственная гражданская служба;

военная служба;

правоохранительная служба.

Государственная гражданская служба подразделяется на федеральную государственную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъекта Российской Федерации. Военная служба и правоохранительная служба являются видами федеральной государственной службы (ст. 2 ФЗ).

Военная служба - это вид федеральной государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на воинских должностях или не на воинских должностях в случаях и на условиях, предусмотренных федеральными законами и (или) нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации, в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских (специальных) формированиях и органах, осуществляющих функции по обеспечению обороны и безопасности государства. Таким гражданам присваиваются воинские звания (ст. 6 ФЗ).

Закон выделил правоохранительную службу в качестве особого вида государственной службы, не только установил признаки правоохранительной службы и ввел связанное с ним понятие должностей правоохранительной службы, но и предусмотрел необходимость принятия федерального закона о соответствующем виде государственной службы[[7]](#footnote-7).

Под правоохранительной службой понимается профессиональная служебная деятельность граждан на должностях правоохранительной службы в государственных органах, службах и учреждениях, осуществляющих функции по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, по борьбе с преступностью, по защите прав и свобод человека и гражданина. Следует отметить, что отличительным признаком правоохранительной службы является выполнение правоохранительных функций на соответствующих правоохранительных должностях.

В Законе достаточно определенно проводится идея профессиональной государственной службы (профессиональной служебной деятельности) для основной части чиновников и поощряется длительное пребывание на государственной службе с наращиванием служебного стажа и последовательным присвоением специальных чиновных рангов, закрепляющих положение служащего в иерархии. При этом введение для гражданских служащих классных чинов вместо квалификационных разрядов реанимирует само понятие «чиновник» в его нейтральном и формальном значении.

В соответствии с Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» государственные должности Российской Федерации и государственные должности субъектов Российской - это должности, устанавливаемые Конституцией Российской Федерации, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов, и должности, устанавливаемые конституциями законами субъектов Российской Федерации для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов Российской Федерации. (Ст. 1 ФЗ) [[8]](#footnote-8)

Должности государственной службы подразделяются на должности федеральной государственной службы, воинские должности и должности правоохранительной службы. Должности государственной службы могут учреждаться федеральным законом или иным нормативным правовым актом Российской Федерации, законом или иным нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации в целях обеспечения не только полномочий государственных органов, но и непосредственно функций и полномочий Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Государственная гражданская служба Российской Федерации - это вид государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан Российской Федерации на должностях государственной гражданской службы Российской по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации (включая нахождение в кадровом резерве и другие случаи) (ст. 3 ФЗ).

Взаимосвязь гражданской службы и государственной службы Российской Федерации иных видов обеспечивается на основе единства системы государственной службы Российской Федерации и принципов ее построения и функционирования, а также посредством:

· соотносительности основных условий и размеров оплаты труда, основных государственных социальных гарантий;

· установления ограничений и обязательств при прохождении государственной службы Российской Федерации различных видов;

· учета стажа государственной службы Российской Федерации иных видов при исчислении стажа гражданской службы;

· соотносительности основных условий государственного пенсионного обеспечения граждан, проходивших государственную службу Российской Федерации[[9]](#footnote-9).

Взаимосвязь гражданской и муниципальной служб обеспечивается посредством:

· единства основных квалификационных требований к должностям гражданской службы и должностям муниципальной службы;

· единства ограничений и обязательств при прохождении гражданской службы и муниципальной службы;

· единства требований к профессиональной подготовке, переподготовке и повышению квалификации гражданских служащих и муниципальных служащих;

· учета стажа муниципальной службы при исчислении стажа гражданской службы и стажа гражданской службы при исчислении стажа муниципальной службы;

· соотносительности основных условий оплаты труда и социальных гарантий гражданских служащих и муниципальных служащих;

· соотносительности основных условий государственного пенсионного обеспечения граждан, проходивших гражданскую службу, и граждан, проходивших муниципальную службу, и их семей в случае потери кормильца.

Существуют четыре характерных признака государственной должности: её принадлежность только государственному органу; объем полномочий ограничен тем кругом обязанностей, которые вытекают из полномочий данного государственного органа; оплата труда по исполнению должностных обязанностей производится за счет средств, предусмотренных, соответственно, федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Федерации;

государственный служащий за действия (бездействие), связанные с исполнением должностных обязанностей, несет ответственность в соответствии с законодательством.

Согласно статьям 10 и 11 Конституции Российской Федерации, к числу государственных органов относятся органы трех ветвей власти - законодательной, исполнительной, судебной - как федерального уровня, так и уровня субъектов Федерации. Органы местного самоуправления, согласно статье 12 Конституции Российской Федерации, не входят в систему органов государственной власти.[[10]](#footnote-10)

К числу «иных» государственных органов, образуемых в соответствии с Конституцией, относятся:

Центральный банк Российской Федерации;

Совет Безопасности Российской Федерации;

Администрация Президента Российской Федерации;

полномочные представители Президента Российской Федерации;

дипломатические представители РФ в иностранных государствах и международных организациях;

Счетная палата РФ;

Прокуратура РФ;

Аппарат правительства РФ;

Председатель, заместитель председателя, секретарь Центральной избирательной комиссии РФ.

Юридическое закрепление в положениях и должностных инструкциях конкретных должностных обязанностей и прав обеспечивает более качественное осуществление подбора и расстановки государственных служащих, поскольку это осуществляется целенаправленно - с учётом квалификационных требований, предъявляемых к ним по той или иной должности. И при аттестации государственного служащего его профессионализм оценивается не вообще, а применительно к конкретной должности. Каждый государственный служащий свою трудовую деятельность, успехи и недостатки по работе, возможности продвижения по службе связывает с определенными должностями, а не только с их принадлежностью к какому-либо государственному органу.[[11]](#footnote-11) С понятием государственной должности связывается также порядок присвоения квалификационных разрядов (воинских званий, дипломатических рангов), размеры денежного содержания, пенсий, специальные права и обязанности, порядок решения многих вопросов прохождения государственной службы. Следовательно, понятие государственной должности является стержневым, основополагающим для определения правового положения государственного служащего и порядка прохождения им государственной службы. Понятие государственной службы связано с определенным кругом государственных должностей.

Государственная должность - комплексное правовое образование (государственное установление), элементы которого регулируются нормами административного, трудового, финансового и других отраслей права. В квалификационные требования к служащим, замещающим государственные должности государственной службы, включаются требования к уровню профессионального образования с учетом группы и специализации должностей. Решение о признании образования равноценным принимается федеральным органом по вопросам государственной службы. Руководители федеральных органов государственной власти и их аппаратов, иных государственных органов и их аппаратов, образованных в соответствии с Конституцией, могут в отдельных случаях оставлять на государственной должности или назначать на такую должность лиц, не имеющих установленного стажа государственной службы, но обладающих профессиональными качествами, необходимыми для исполнения соответствующих должностных обязанностей.[[12]](#footnote-12)

Устанавливаются также требования и к уровню знаний федеральной Конституции и федеральных законов, конституций, уставов и законов субъектов Федерации применительно к исполнению соответствующих должностных обязанностей.

Профессионализм работника - это не только достижение им высоких профессиональных результатов, не только высокая эффективность труда, но и непременно наличие психологических компонентов. Психолого-акмеологический подход к проблемам профессионализма рассматривает его как качество деятельности, определяемое личными возможностями служащего к карьерному росту.

Личностные возможности не являются единственным фактором качества деятельности. Социологический подход к профессионализму показывает, что основу его становления, поддержания и развития у государственных служащих составляют три определяющих компонента: базовое образование; профессиональная деятельность в условиях конкретной среды; система непрерывного профессионального образования. Некоторые авторы отмечают, что существует некая иерархия приоритетных качеств государственного служащего. К доминирующим из них относятся следующие качества:

-умение анализировать;

-политическая и социальная эрудиция;

-творческий подход к делу;

-коммуникабельность;

-объективность;

-корректность, порядочность;

-сопротивляемость стрессам и разочарованиям.

При исполнении своих обязанностей сотрудники гражданской службы обязаны соблюдать беспристрастность и сохранять независимость по отношению к политическим партиям. Институт государственной службы, основываясь на профессионализме, способностях, политическом нейтралитете служащих и качественном исполнении ими служебных обязанностей, обеспечивает во многих странах стабильное государственное управление и является важнейшим фактором сохранения и развития государственности.[[13]](#footnote-13)

**1.3 Принципы государственной службы**

Принципы государственной службы установлены в таких законах, как Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации», Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Согласно данным законам, выделяют следующие принципы государственной службы:

1. Принцип федерализма.

Конституционной предпосылкой данного принципа выступает целый ряд статей Конституции РФ. Здесь можно отметить и ч. 1 ст. 1, ст. 5, и ст. 11.

2. Принцип законности.

Принцип законности означает, что построение и функционирование системы государственной службы должны осуществляться в полном соответствии с действующими нормативными правовыми актами Российской Федерации и правовой системой субъектов Российской Федерации.

3. Принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина, их непосредственного действия обязывает государственных служащих признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина.

4. Принцип единства правовых и организационных основ федеральной гражданской службы и гражданской службу субъектов Российской Федерации.[[14]](#footnote-14)

Статьей 5 Конституции Российской Федерации закреплено федеративное устройство нашего государства. Это предполагает последовательное раскрытие в текущем федеральном законодательстве единства системы государственной власти, а, следовательно, единства основ организации государственной службы.

В то же время это предполагает разграничение предметов ведения между Федерацией и ее субъектами в целях обеспечения эффективности государственной службы.[[15]](#footnote-15)

Согласно статьи 71 Конституции в ведении Российской Федерации находится федеральная государственная служба. Это означает, что на федеральной государственной службе состоят государственные служащие, осуществляющие полномочия по предметам ведения федеральных органов государственной власти, а также государственные служащие, осуществляющие полномочия от имени Российской Федерации по предметам совместного ведения федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Федерации.

5. Принцип равного доступа граждан, владеющих государственным языком Российской Федерации, к гражданской службе и равные условия ее прохождения независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами гражданского служащего.

Данный принцип закреплен в статье 32 Конституции Российской Федерации.

Требования к кандидату на должность гражданской службы обусловливаются исключительно характером профессиональных требований и деловых навыков. Поэтому Федеральные законы № 58-ФЗ и № 79-ФЗ содержат:

· квалификационные требования к профессиональным качествам

граждан, поступающих на государственную службу (в числе наиболее важных - наличие определенного уровня образования, стажа, опыта работы по специальности);

· конкурсный порядок отбора претендентов на должности;

· периодическую проверку гражданских служащих (аттестация);

· сдачу квалификационного экзамена;

· формирование резерва кадров на конкурсной основе - ведение

реестров гражданских служащих и другие требования объективной оценки личных и профессиональных качеств граждан при поступлении на гражданскую службу и ее прохождении.

Вопрос о правомерности установления возрастного требования к государственному служащему неоднократно рассматривался Конституционным Судом РФ по запросам различных категорий государственных служащих, считающих закрепление предельного возраста нарушением принципа равного доступа на государственную службу.

6. Принцип профессионализма и компетентности гражданских служащих.

Профессионализм означает исполнение государственным служащим своих должностных обязанностей постоянно (в течение определенного времени) и за регулярно получаемое вознаграждение. Компетентность отражает объем знаний и опыт работника.

Профессионализм стимулирует расширение и повышение знаний, накапливание опыта, развитие организаторских способностей, постоянно высокий уровень служебной и исполнительской дисциплины.

7. Принцип стабильности гражданской службы означает относительное постоянство кадров в занимаемых должностях, минимизацию текучести кадров при стабильности штатного состава. Это одно из важнейших условий качественного функционирования государственных органов.[[16]](#footnote-16)

8. Принцип открытости государственной службы и ее доступности общественному контролю, объективного информирования общества о деятельности государственных служащих является существенной проблемой российского государственного аппарата. Именно поэтому в настоящее время разрабатываются законопроекты (в частности, проект Федерального закона «Об административных процедурах»), регламентирующие порядок раскрытия и предоставления информации о деятельности органов государственной власти и государственных служащих.

9. Принцип взаимодействия с общественными объединениями и гражданами.

10. Принцип защищенности гражданских служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность.

Применительно к неправомерному вмешательству со стороны госорганов необходимо помнить нормативные положения ст. 10 Конституции РФ, согласно которой государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы государственной, исполнительной и судебной власти самостоятельны. Это, в частности, означает, что в повседневной деятельности Верховный Суд РФ не вправе по своему усмотрению вмешиваться в деятельность Правительства РФ, хотя в ряде случаев такое вмешательство предусмотрено действующим законодательством. Однако в последнем случае будет иметь место правомерное вмешательство в деятельность Правительства РФ. Аналогично должны быть независимы при осуществлении своей компетенции и законодательная власть, с одной стороны, и судебная - с другой.[[17]](#footnote-17) Другая сторона рассматриваемого принципа заключается в самостоятельности при осуществлении властных полномочий различных по своему правовому статусу государственных органов в рамках одной ветви власти, например, исполнительной. Речь идет о невмешательстве, скажем, Министерства внутренних дел РФ в деятельность Правительства РФ. Однако и в этом случае действие рассматриваемого принципа сопряжено с некоторыми законными ограничениями. В последнем случае речь будет идти уже о правомерном вмешательстве одних государственных органов в деятельность других.

11. Взаимосвязь государственной службы и муниципальной службы.

**Глава 2. Демократический политический режим**

**2.1 Понятие демократии**

Понятие "демократия" происходит от греческого слова "demos", означающего "народ" + "kratos", означающего "власть". В демократических странах именно народ обладает суверенной властью над законодателем и правительством.

Несмотря на то, что в этом отношении в демократических государствах имеются различные нюансы, определенные принципы и практические подходы отличают демократическое правление от других форм государственной власти.

Демократия является формой правления, при которой все граждане участвуют в управлении государством и принимают на себя ответственность перед обществом либо непосредственно, либо через своих свободно избираемых представителей.

Демократия представляет собой совокупность принципов и практических мер, защищающих свободу человека. Демократия - это институционализация (введение в законные рамки) свободы.

Демократия основана на принципах волеизъявления большинства в сочетании с правами личности и меньшинств. Все государства с демократической формой правления, уважая волю большинства, ревностно защищают основные права отдельных людей и групп, составляющих меньшинство.

Демократические государства оберегают членов общества от всевластия центральных правительств и осуществляют процесс децентрализации государственной власти, делегируя часть полномочий на региональный и местный уровень. При этом государства с демократической формой правления отдают себе отчет в том, что местные органы власти должны в максимально возможной степени быть доступными народу и откликаться на его нужды и чаяния.

Демократические государства понимают, что одной из их основных функций является защита таких основных прав человека, как свобода слова и вероисповедания; право на равную защиту со стороны закона и право на создание организаций и полномасштабного участия в политической, экономической и культурной жизни общества.

Государства с демократической формой правления регулярно проводят свободные и справедливые выборы, право участия в которых предоставляется всем гражданам. Выборы в демократическом обществе не могут быть лишь ширмой, за которой скрываются диктаторы или одна единственная партия, а представляют собой подлинные соперничества за завоевание поддержки народа.

Демократия требует от государственных органов выполнения законов и обеспечивает такое положение, при котором все граждане получают одинаковую защиту в рамках закона и все их права защищаются правовой системой.

Демократические государства отличаются разнообразием, отражая уникальную политическую, общественную и культурную жизнь каждой страны.

Государства с демократической формой правления основываются на основополагающих принципах, а не на единообразной практике. В условиях демократии граждане не только имеют права, но и берут на себя обязательство участия в политической системе, которая в свою очередь защищает права и свободы этих граждан.

Демократические общества привержены таким принципам как проявление терпимости, налаживание сотрудничества и достижение компромисса. Демократические государства признают, что достижение консенсуса требует компромисса, а также что он не всегда может быть достигнут. Говоря словами Махатмы Ганди, "нетерпимость сама по себе является одной из форм насилия и препятствием на пути роста истинного демократического духа".

**2.2 Сущность демократии. Два типа и две концепции демократии**

Формирование демократического государства является целью и идеалом развития любого цивилизованного общества.

В реальной политической борьбе прошлого, демократия конкретизировалась как совокупность гражданских, социальных и политических прав и свобод. Развитие представительной демократии по двум направлениям:

1. расширение избирательных прав от сословных до всеобщего права и увеличение числа представительных органов;

2. создание системы гарантий демократии - процесс формирования гражданского общества и правового государства.

Важнейшей составной частью развития демократического процесса стала разработка универсальных демократических процедур, которые характеризуют и современную демократию: избрание народом высшего законодательного органа; равенство избирательных прав; всеобщность избирательного права; ограничение прав меньшинства решением большинства; непрерывный общественный контроль и др.

Демократия - это не просто многообразие взглядов и мнений, это - система правления. Современное демократическое государство - это государство правовое, в котором на практике осуществлен принцип разделения властей и созданы реальные механизмы защиты прав и свобод граждан. Важнейшее значение в демократических государствах имеет идея народного суверенитета, которая воплощается в основных принципах демократии. Важнейшими принципами демократии являются: парламентаризм; выборность, сменяемость органов власти, их ответственность перед обществом; власть закона; равенство всех перед законом; разделение властей; широкий спектр прав и свобод граждан, их гарантии; политический плюрализм и др.

Важно отметить, что в демократических государствах действует принцип конституционализма, по которому конституция обладает высшей юридической силой по отношению ко всем иным правовым нормам. Необходимо показать, что основой политической практики в демократических обществах являются мирная передача власти в соответствии с результатами выборов; невмешательство армии в политический процесс; отказ от крайних, насильственных методов; использование установленных законом способов разрешения социальных конфликтов. Центральным инструментом демократии считают свободные выборы, в которых принимают участие все граждане, обладающие избирательными правами, без этнических, расовых, религиозных, национальных, имущественных и других ограничений. Гарантом демократии служит общественный контроль за ее конкретными проявлениями или срывами.

Следует остановиться на таких основных характеристиках современной демократии, как общественное согласие, традиции законности, терпимость к инакомыслию, неприятие насилия, отказ от конфронтационного мышления. Важным условием демократий является достижение общественного консенсуса (согласия). Под консенсусом понимается непротиворечивое согласие, единство, но ведущим значимым вопросам, согласие значительного большинства людей относительно наиболее важных моментов организации и функционирования сообщества. Общественный консенсус предполагает достижение согласия между государством и гражданами, между различными ветвями власти, между центром и местными органами власти, между политическими партиями и движениями. Выработка политического соглашения проходит ряд этапов, включающих определение общих задач; поиски условий сотрудничества; выявление противоречий, разногласий, возможных взаимных уступок; согласование степени и форм сотрудничества, а также определение условий его прекращения.

Два типа и две концепции демократии.

Демократия - весьма сложное, многогранное явление. Её можно рассматривать и как способ социально - политического движения масс, и как форму государства, форму организации и осуществления власти в обществе, и как политический режим, и как систему прав, свобод и обязанностей граждан. Социализму и капитализму соответствуют два противоположных типа и две принципиально различных концепции демократии.

Демократия буржуазного типа. Определяется капиталистическими производственными отношениями, которые объективно нуждаются в лично свободной рабочей силе.

Формы и институты:

1. наличие конституций, формально закрепляющих личные, политические права и свободы граждан, провозглашающих принцип равенства перед законом;

2. разделение властей, верховенство парламента над правительством, независимость судебных органов;

3. провозглашение свободы деятельности политических партий и других объединений;

4. формальное признание участия народа в делах государства, его влияния на решение основных вопросов жизни общества.

Буржуазную концепцию демократии отличает внеисторизм, отрыв ее от экономических основ общества, изображение ее как «чистой» демократии. Другая особенность заключается в абсолютизации «свободы личности», крайнего индивидуализма, питательной почвой которого являются частнособственническая психология и мораль. Плюрализм и политическая оппозиция (в буржуазном варианте) - это не критерии демократии, а выражение антагонистических противоречий капиталистического общества. Когда эти порождения капитализма объявляются основными критериями любой демократии, то тем самым преследуется несколько целей:

· во - первых, приобретаются аргументы для восхваления буржуазного строя, его экономической и политической систем;

· во - вторых, народным массам навязывается буржуазное понимание демократии;

· в - третьих, очерняется социализм (нет политической оппозиции - нет демократии).

Буржуазная демократия противоречива, она открывает возможность для проникновения трудящихся, их общественных организаций в представительные учреждения, создает условия для рабочего класса, других слоев трудящихся в общественно - политические организации, для легальной борьбы против власти капитала, поэтому развитие демократии неизбежно подтачивает основы этой власти.

Демократия социалистического типа. С возникновением государственной власти трудящихся появляется новый, социалистический тип демократии, в условиях которого впервые в мировой истории человек труда, его потребности и интересы поставлены в центр политики государства.

Признаки и свойства:

1. Экономическим фундаментом служат общественные формы собственности и социалистическая система хозяйства.

2. Субъектом, носителем является единая социальная и интернациональная общность - советский народ.

3. Характеризуется широкой системой прав и свобод граждан, равными возможностями для всех участвовать в управлении и самоуправлении. Истинным мерилом прав и свобод служит система гарантий: экономических, политических, организационных, юридических.

4. Отличается глубоким единством и нерасторжимостью прав и обязанностей, свободы и ответственности личности.

5. Распространяется на все сферы жизни общества: экономическую, политическую, социальную и духовную.

6. Неотделима от социальной справедливости и законности.

Вообщем, социалистическая демократия - это полновластие народа, выражающееся в повседневном активном и действенном участии трудящихся, их коллективов и организаций в решении вопросов государственной и общественной жизни, наличие у граждан широких, гарантированных прав и свобод, сочетающихся с обязанностями, заинтересованном отношении к общественным преобразованиям, практической деятельности по их осуществлению в целях совершенствования социализма и строительства коммунизма.

**2.3 Формы осуществления демократии**

Демократия, выступая как сложное и многогранное явление, материализующееся в самых различных сферах жизни и имеющее поистине бесчисленные пути и способы своего проявления, представляет систему. Подсистемами, или, как принято говорить в юридической литературе, формами демократии, являются непосредственная и представительная демократии.

Исторически первой возникла непосредственная демократия. Демократия называется прямой, или непосредственной, если граждане непосредственно участвуют в управлении делами государства, общества, местного сообщества. Примерами непосредственной демократии являются плебисциты.[[18]](#footnote-18) Своеобразными плебисцитами были постановления большинства, провозглашавшиеся на родо-племенных собраниях у славян и древних германцев. Всенародным голосованием принимались решения на вечевых собраниях в Новгороде, Пскове и Киеве, некоторых других городах Руси. В своей работе "Обзор истории русского права" М.Ф. Владимирский-Буданов определяет вече как орган государственной власти собрание полноправных граждан старшего города земли. Здесь же он выделяет три эпохи в истории развития народных собраний: первая (VI-VIII вв.), когда народное собрание есть племенная сходка; вторая (IX-X вв.), когда вече находится в процессе перехода от племенного собрания к городскому; третья эпоха вечевых собраний (X-IXIII вв.) есть эпоха полного выделения этой формы власти в самостоятельную (как собрание простых граждан) и полного развития ее прав. "Вече, состоящее главным образом из простых граждан и выделившееся из совета старейшин, есть демократическая форма власти, т.е. главная роль при решении дел принадлежит простому народу".

Наиболее последовательно идея непосредственной демократии была разработана Ж.-Ж. Руссо, общепризнанным автором теории народного суверенитета, его неделимости и неотчуждаемости. Ж.-Ж. Руссо выдвинул идею о том, что власть народа и правление, которое ее осуществляет, существуют лишь в интересах народа. Отсюда следует трудно оспариваемый вывод, что нечто, устанавливаемое в интересах всех, должно быть регулируемо общей волей, все граждане должны участвовать в принятии этого решения при условии подчинения воле большинства. Так, с одной стороны, обеспечивается право каждого участвовать в решении общих дел, а с другой служит хорошим практическим средством для обеспечения управления общими делами.

Ж.-Ж. Руссо допускал, что "общая воля неизменно направлена прямо к одной цели и стремится всегда к пользе общества, но из этого не следует, что решения народа имеют всегда такое же верное направление. Люди всегда стремятся к общему благу, но не всегда видят, в чем оно". Философ не отождествлял народный суверенитет и демократию. Суверенитет народа возможен, истинная же демократия, требующая осуществления народом и законодательства и управления всеми делами общества, неосуществима. Из этих положений вытекает, что народ сосредоточивает в своих руках все атрибуты власти и никакое частное лицо, ни монарх, ни депутат не могут считаться законными обладателями всей полноты этой власти. Суверенитет неотчуждаем и неделим учил Ж.-Ж. Руссо. На практике это означает, что никакое представительное собрание не может сосредоточить в себе всей полноты прав, принадлежащих народу. И эти права могут быть реализованы только всей совокупностью граждан. Ж.-Ж. Руссо порицал идею народного представительства: "Депутаты народа... не являются и не могут являться его представителями; они лишь его уполномоченные; они ничего не могут постановлять окончательно". Концепция Ж.-Ж. Руссо, построенная на началах справедливости, совершенно правильно предугадывала то общее направление, в котором будет происходить развитие современных государств. Но она рисовала совершенно отвлеченный идеал, недостижимый в настоящем и едва ли достижимый в будущем.

Определение Российской Федерации в Конституции 1993 г. как демократического государства основывается прежде всего на признании народа источником власти (греч. demokratia - демократия, бук.: народовластие, от demos народ и kratos власть). Демократизм государства находит также выражение в обеспечении в нем народовластия. Народовластие означает принадлежность всей государственной власти народу, свободное осуществление народом этой власти в полном соответствии с его суверенной волей и коренными интересами. Его сущность характеризуется пониманием народовластия как единого процесса формирования воли народа и ее практического осуществления, как единства экономической, политической и духовно-нравственной власти народа и механизмов их реализации, как распоряжение народа своей свободой без ущерба свободе составляющих его социальных групп.

Конституция РФ провозглашает и закрепляет единственным источником власти многонациональный народ России, признает за ним полноту верховной власти, определяет механизм ее осуществления, выдвигая на первое место непосредственное осуществление власти народом, а высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы (ст. 3). Конституционное право граждан РФ на участие в управлении государством реализуется в двух формах демократии непосредственной и представительной (парламентской).

Идея представительства резюмируется в следующем: проявления воли, исходящие от известных индивидов или известных групп индивидов, имеют ту же силу и производят то же последствие, как если бы они прямо исходили от нации. Формальный носитель верховной власти (народ) не отождествляется с носителем реальным (представительными учреждениями). Субъект воли и ее выразитель в условиях представительной демократии не совпадают. Согласно Конституции РФ 1993 г., народ осуществляет свою власть через органы государственной власти и органы местного самоуправления (ст. 3); представительным и законодательным органом РФ является Федеральное Собрание парламент РФ (ст. 94); органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (ст. 12).

Парламент единственный официальный орган народного представительства на общегосударственном уровне. Универсальность такого представительства, конечно, относительная, поскольку нацию, народ "представляют" избиратели, т.е. только граждане, которые имеют и реализуют конституционное право избирать и быть избранными. Избиратели не все население, но они есть конституционно определенная и политически правоспособная и дееспособная его часть, наиболее зрелая в гражданском и политическом смысле для выполнения столь весомой функции как формирование парламента.[[19]](#footnote-19) На условность народного представительства указывает и В.В. Комарова: "Представительство народа понятие условное. Возможно, оно перестало бы быть таковым, если бы всех депутатов избирал народ в целом и депутаты не являлись одновременно представителями какой-либо партии (а в парламентах демократических государств таких депутатов большинство). На самом же деле за депутата голосует не весь народ, а избиратели лишь одного округа, которые учитывают не только личные качества кандидата, но его партийную принадлежность, ориентир на ту или иную предвыборную программу".

Не слишком меняет ситуацию и формирование парламента либо его части по партийным спискам. При таком избрании "изнанка демократии" проявляется еще ярче: политическая практика выборов Государственной Думы показывает, что из лидеров как федерального, так и регионального списков кандидатов депутатами становятся немногие. Так, по результатам выборов 07.12.2003 г. в ходе распределения депутатских мандатов партии "Единая Россия" ни один из более чем тридцати федеральных министров и высших должностных лиц субъектов РФ, входивших и даже возглавлявших федеральный и региональные списки кандидатов, не освободил должность в связи с избранием депутатом. Время от времени достоянием общественности становятся скандалы, связанные с так называемой "продажей" мест в партийных списках; избирательные блоки начинают разрывать распри уже в первые месяцы депутатской работы. Зачастую депутаты-партийцы видят себя не представителями народа, а представителями партии, отсюда и отсутствие связи с избравшим их населением, манипулирование фракционным голосованием, использование возможностей депутатской фракции для целей партийного строительства и т.д.

Представляется, что парламент существует для того, чтобы издавать законы на основе баланса интересов социальных, национальных и территориальных групп населения, выявлять и раскрывать волю народа, представлять ее в своей воле так, как он ее воспринял. При несоответствии действительной воли представительного органа воле народа в решении конкретного вопроса должен вступить в действие механизм прямой демократии, в рамках которого выявится подлинная воля народа относительно разрешения данного вопроса. Такой механизм может быть заложен в виде референдума, назначаемого президентом или иным органом власти по требованию граждан (населения). В случае полного несоответствия воли представителей воле народа относительно общей политики государства или его органа возможен роспуск представительного органа или одной из его палат. Данное положение подчеркивает значение непосредственной демократии как формы осуществления народом принадлежащей ему государственной власти и ценность референдума как наиболее яркой формы непосредственного народовластия.

В советской научной литературе не сложилось единого мнения в толковании понятия непосредственной демократии. По мнению В.Ф. Котока, "непосредственная демократия это, прежде всего инициатива и самодеятельность широчайших народных масс". На взгляд Р.А. Сафарова, "главным и основным для непосредственной демократии является непосредственное осуществление народом государственных функций законодательства и управления". Н.П. Фарберов считает, что "прямое народовластие означает прямое волеизъявление народных масс при выработке и принятии государственных решений, а также их прямое участие в проведении этих решений в жизнь, в осуществлении народного контроля". В.Н. Суворов определяет непосредственную демократию как прямое волеизъявление граждан при участии в управлении государственными и общественными делами. Г.Х. Шахназаров понимает под непосредственной демократией порядок, при котором решения принимаются на основе прямого и конкретного волеизъявления всех граждан.[[20]](#footnote-20)

Л.А. Григорян отмечает, что непосредственная демократия предполагает осуществление власти всеми членами общества. Н.А. Кудинов в непосредственной демократии видит непосредственное, т.е. прямое решение народом вопросов, входящих в сферу государственного управления.

Приведенные определения дополняют друг друга, при этом, обладая безусловными достоинствами, они имеют и некоторые недостатки. Определения В.Ф. Котока, Н.П. Фарберова, Л.А. Григоряна и В.Н. Суворова, по нашему мнению, носят общий характер, а определения Р.А. Сафарова и Г.Х. Шахназарова напротив, сужают сферу распространения непосредственной демократии по сравнению с реальным положением. И.М. Степанов отметил ограниченность рамок трактовки понятия непосредственной демократии Р.А. Сафаровым: "При такой трактовке в систему непосредственной демократии не включаются даже выборы", здесь же он приводит в качестве господствующего среди государствоведов определение: "Непосредственная демократия в СССР есть не только прямое выполнение народом функций законодательства и управления, но и непосредственное участие масс в осуществлении государственных функций советской представительной системы и всеми подотчетными Советам органами".

В новейшей литературе также можно встретить попытки определить понятие непосредственной демократии. В.В. Пылин характеризует непосредственную демократию как осуществление публичной власти непосредственно народом (населением), принятие им общеобязательных решений по вопросам государственного и местного значения. Р.Ю. Горлачев исходит из понимания непосредственной демократии как сферы властных отношений, в рамках которой народ в целом либо его часть, организованная как самостоятельный коллектив, осуществляет свою власть на основе всеобщего участия и прямого волеизъявления каждого при принятии государственных и общественных решений.

Наиболее распространенным в России, согласно выводу Л.А. Нудненко, сделанному на основе результатов социологического исследования, проведенного ею в 2001 г., стало понимание непосредственной демократии как принятия решений большинством при обязательном гарантировании прав культурных, этнических, конфессиональных и других меньшинств выражать собственные интересы.

Более полным, на наш взгляд, является определение В.В. Комаровой: "Непосредственная демократия представляет собой общественные отношения, возникающие в процессе решения определенных вопросов государственной и общественной жизни субъектами государственной власти, правомочными и выражающими их суверенитет путем непосредственно властного волеизъявления, которое подлежит всеобщему исполнению (в масштабах решаемого вопроса) и не нуждается в каком-либо утверждении".

В научной литературе характерными чертами непосредственной демократии называют:

а) прямое волеизъявление граждан, которое не опосредуется какими-либо органами;

б) совпадение субъекта (источника) воли и субъекта выражения воли;

в) особый круг субъектов политических отношений, субъектов права ее осуществления;

г) участие граждан в принятии решений, в осуществлении власти от своего имени; право на непосредственное волеизъявление предоставляется правоспособному лицу на основании гражданства, достижения определенного возраста и проживания на соответствующей территории, членства в трудовом коллективе, общественной организации;

д) посредством институтов прямой демократии в принятии решений могут участвовать все правоспособные лица, входящие в состав субъекта непосредственной демократии по каждому вопросу, который данный субъект имеет право непосредственно решать или участвовать в его решении.

Кроме перечисленных свойств, по мнению В.В. Комаровой, время предопределило новый признак непосредственной демократии сопоставление воли народа и формируемого им органа власти, а также регулятивную функцию в системе социального управления, сконструированную на принципах представительного правления и народного суверенитета.

Критерием при выявлении форм непосредственной демократии являются ее существенные признаки, охватываемые содержанием понятия непосредственной демократии. Таким образом, вопрос о содержании понятия непосредственной демократии, выделении существенных признаков непосредственной демократии, рассмотренный выше, является ключевым вопросом при определении форм непосредственной демократии.

Несмотря на то, что разработкой и анализом этой проблемы занимались многие отечественные ученые-государствоведы, необходимо отметить, что в науке нет единства по поводу того, что относить к формам непосредственной демократии. Каждый из них по-своему определяет перечень форм волеизъявления народа, относящийся к институту непосредственной демократии, однако в целом можно утверждать, что под формами непосредственной демократии юридическая наука понимает "те ее проявления, которые институционализируют непосредственное властное волеизъявление обладателя полноты государственной власти народа".

Исходя из тезиса об исключительной связи прямого народного правления с осуществлением государственной власти, из определяющего характера непосредственной демократии к формам прямого правления следует отнести: референдум; выборы; отзыв депутата либо выборного должностного лица; общие собрания населения.

Учитывая новый признак непосредственной демократии сопоставление воли народа и формируемого им органа власти, а также регулятивную функцию в системе социального управления, к формам непосредственной демократии отнесем митинги, шествия, демонстрации, пикетирования. К комплексным формам, включающим в себя и первую и вторую функции, отнесем народную инициативу, деятельность политических партий, отзыв выборного народного представителя. Все они институционализируют непосредственное властное волеизъявление обладателя государственной власти, выражают его суверенитет.

Хотя возможность проведения референдума формально была декларирована еще в Конституции СССР 1936 г., механизма реализации этой возможности не существовало. Право на свободное волеизъявление путем опроса было подтверждено в ст. 5 Конституции СССР 1977 г., а Закон СССР "О всенародном голосовании (референдуме СССР)" и Закон РСФСР "О референдуме РСФСР" впервые определили механизмы организации референдумов.

В настоящее время понятие "референдум" прочно вошло в нашу жизнь, и в первую очередь это связано с расширением демократических прав и свобод граждан. После состоявшегося 17.03.1991 г. первого и последнего союзного референдума по вопросу о сохранении Союза ССР по март 2000 года было проведено свыше 40 референдумов разного уровня (всероссийские, республиканские, краевые, областные, местные) по самым разнообразным вопросам от введения поста президента до строительства объектов ядерной энергетики.

В условиях развития практики проведения всероссийских, региональных и местных референдумов научный интерес к этому институту резко возрос.

Название этой формы непосредственной демократии имеет латинские корни: латинское re-fero означает сообщать, докладывать, передавать. Российская юридическая энциклопедия уточняет: лат. referendum букв.: то, что должно быть сообщено. Этимологическое значение понятия "референдум" не совпадает с его правовым содержанием. Для определения его правового содержания обратимся к работам ученых-государствоведов, посвященных этому вопросу. И.П. Трайнин понимал под референдумом "главным образом право народа через голосование отвергать законы, принятые народным представительством". Он относит референдум к формам непосредственного народного законодательства, которое "сохранилось лишь в отдельных отсталых кантонах Швейцарии, а в других местах является добавочным законодательным институтом к народному представительству, т.е. к парламенту". Такая трактовка объясняет дальнейшее отношение И.П. Трайнина к "капиталистическим референдумам": "Референдумы предоставляют меньше возможностей, чем парламент. В борьбе вокруг того или иного законопроекта в парламенте представители рабочего класса могут часто опереться на ту или иную внепарламентскую поддержку пролетариата городов, на его демонстративные выступления в пользу позиции, занимаемой представителями рабочих. Референдумы же глушат такую инициативную роль рабочего класса. Голосование при референдуме молчаливо ставит печать "воли народа" над классовой политикой буржуазии. Таким образом, открытая борьба в парламенте вокруг тех или иных законов имеет некоторые преимущества над механическим голосованием при референдумах".

**2.4 Россия - демократическое государство**

Утверждение демократии и демократических социальных порядков в настоящее время является по сути дела универсальным лозунгом политических партий и движений любого типа. Но при этом понимание демократии каждой партией или движением может существенно различаться. Это происходит в силу того, что термин "демократия" очень многозначен. Он используется для обозначения не только формы государственного устройства или политического режима, но и идеала политической организации общества. Демократия характеризует определенные процедуры и технологии реализации власти, тип политической культуры, разновидность идеологии и т. д.

В Древней Греции, откуда берет свое начало демократия, под ней понимали особый тип государственной организации, который существовал наряду с тиранией, монархией, аристократией, олигархией и обозначал власть большинства полноправных граждан государства. Современное употребление термина "демократия" многовариантно. Можно выделить, например, следующие основные варианты.

Демократия - это определенный мировоззренческий идеал, который включает в себя либеральные основные ценности, такие как индивидуальная свобода, приоритет прав человека, равенство перед законом. В таком контексте демократия представляет собой основу для социального движения за демократическое преобразование общества.

Демократия - это идеальный тип общественного устройства, или другими словами: внедрение народовластия на различные уровни общественной структуры, провозглашение неизменной ценности для общества либеральных прав и свобод личности, участия народа в политическом процессе и т. д.

Демократия трактуется как наиболее приемлемая форма устройства любой организации. В таком понимании демократия предполагает внедрение выборности в производственный процесс, равноправие всех членов организации в процессе принятия решений, ведущую роль большинства и т. д. Сюда можно отнести, например, производственную демократию, партийную демократию и т. п.

В современной России в конце 90-х все отчетливее стали проявляться характерные черты демократии: строятся основы правовой государственности и создаются устои гражданского общества; власть на федеральном и местном уровнях выбираема и сменяема; действуют механизмы непосредственной демократии (референдумы), существует система разделения властей в государстве; гарантированы основные права человека (свобода совести, слова, собраний, организаций и пр.), реально действует политическая оппозиция, в том числе и «непримиримая»; формально судебные органы независимы от властных; нет ведущей идеологии и политической партии; в экономике складывается свободный и конкурентный рынок при многообразии форм собственности; существует внешняя независимость (политическая и идеологическая) средств массовой информации и коммуникации.[[21]](#footnote-21) Следует отметить, что наряду с тенденцией к авторитаризму и олигархизации власти действует и противоположная тенденция - укоренения в общественном сознании общедемократических ценностей. По данным Института социологического анализа, от 67 до 98% населения разделяют ценности, нехарактерные для традиционной этатистской политической культуры России: свобода необходима российским гражданам не меньше, чем людям Запада; жизнь человека является самой большой ценностью; закон обязателен для каждого - от президента до простого человека; частная собственность священна и неприкосновенна; государство тем сильнее, чем выше благосостояние населения.

Ввиду неэффективности российской власти растет число сторонников внесения в Конституцию таких изменений, которые позволяли бы реформировать политическую систему путем перераспределения полномочий в пользу Государственной Думы, правительства и премьера. Независимо от политических ориентаций многие из них выступают за предоставление парламентскому большинству права формирования правительства и контроль за его деятельностью.

В отсутствие массового среднего класса, влиятельных самостоятельных партий и независимого от власти местного самоуправления перспективы демократической трансформации авторитарно-олигархической системы во многом зависят от двух факторов - от наличия в самой правящей элите влиятельных групп, заинтересованных в демократизации страны, и от воздействия такого нового феномена, как формирующееся «транснациональное гражданское общество». Следует также отметить, что здоровый государственный консерватизм, помноженный на гражданский консенсус, - это те ценности, приоритет которых для современной России безусловен в плане демократизации ее политического режима.

Вектором развития политической власти в современной России в последние годы стала политика центризма. Независимо от ее идеологической направленности она способствует минимизации политических конфликтов, помогает использовать политический потенциал всего общества, поддерживать стабильные отношения между элитарными слоями и гражданами. Демократия для российского гражданина связана с неудавшимися либеральными реформами, перераспределением общенародных богатств в пользу узкого круга лиц, которые стали называться олигархами. Причем этим людям, несмотря на их широко разрекламированные благотворительные программы, глубоко безразлично, как живет народ, о чем свидетельствует их нежелание платить налоги государству в полном объеме. Как отмечает В.Т.Пуляев, «чрезмерное преувеличение роли капитала, выдвижение на первое место не человека труда, а представителя буржуазии («олигарха»), порождающие конкуренцию, безработицу, бедность, нищету одних и сытость, роскошь, телесные утехи других, - все это вызывает социальную несправедливость в обществе, духовную опустошенность и хаос в душах и умах многих людей».

Результаты выборов 2003 года свидетельствуют о том, что в наиболее обеспеченных городах за правые партии отдали голосов больше граждан, чем в бедных. Чем беднее народ, тем с большей вероятностью он голосует либо за левые, либо за экстремистские силы. Несмотря на то, что в настоящее время значительная часть российского общества хранит в памяти социалистические идеалы и с ностальгией вспоминает их, коммунистическая партия на выборах потерпела неудачу. Поражение коммунистов связано с тем, что за десять лет своего существования они реально никак не повлияли на социально-экономическую ситуацию в стране, несмотря на то, что в парламенте двух созывов были наиболее крупной фракцией. КПРФ вписалась в политическую систему в качестве лояльной оппозиции, изредка покусывающей власть. За время своего существования она только закостенела, поэтому наиболее мобильная часть электората перешла к блоку «Родина», возглавляемого динамичными молодыми агрессивными политиками с внятными лозунгами и антиолигархической направленностью. И бедный российский народ поверил в то, что их программа преобразования России приведет к всеобщему счастью. Так же как и КПРФ, ЛДПР десять лет находится у власти, работая в парламенте. Эпатажность лидера партии привлекает в основном тех граждан, которые выбились из своей прежней социальной ниши и стали маргиналами, а также для людей, озлобленных на власть, поэтому связывающих решение своих проблем с лидерами-харизматиками, которым вдохновенно верят. Еще Г.П.Федотов, говоря о выборе России в октябре 1917 года, отмечал, что русский народ предпочел свободе государственную мощь. «Сознательно или бессознательно он сделал свой выбор между национальным могуществом и свободой. Поэтому он несет ответственность за свою судьбу».[[22]](#footnote-22)

Проблема демократии не особенно актуальна в бедной стране, где люди больше думают о выживании, чем о соблюдении прав человека. Люди, привыкшие все необходимое получать от государства, не знают, что делать со свободой, которую им обещают правые партии. Свобода, не подкрепленная материальной составляющей, которую должно обеспечить социальное государство, является обузой для человека. Для того чтобы хорошо жить в условиях свободы, необходимо проявлять инициативу, работать над собой, повышать профессиональный уровень, не надеяться на помощь государства, а самому, по возможности, решать жизненные проблемы. Для этого необходима психологическая готовность личности, а также помощь со стороны государства, которое с помощью правовых норм должно обеспечить реализацию свободы гражданина в политической, экономической, социальной, культурной и других сферах. Соответствующим образом должны работать политические институты и бюрократия, которая в российских условиях является главным препятствием на пути становления демократических свобод. Именно на борьбе с бюрократией акцентировали внимание правые, но народ им не поверил - с российской бюрократией пока еще никто не смог справиться. Поэтому граждане России проголосовали за тех самых административных работников, которые и должны в соответствии со своими обязанностями обеспечить ускоренное продвижение реформ. Именно эту партию поддерживает президент, а с именем президента народ связывает наступившую стабильность и улучшение жизни. Именно он сможет справиться с бюрократией, заставит двигаться заржавевший механизм государственного управления, сможет перераспределить богатства страны в пользу народа, а не отдельных олигархов. И народ прав, потому что в соответствии с Конституцией РФ только президент обладает наибольшим объемом властных полномочий, достаточных для приведения в порядок государственного хозяйства.

Чувство неудовлетворенности в обществе объясняется также неадекватным решением проблемы социальной справедливости, а также унижением чувства национального достоинства россиян, оскорбленного чувства патриотизма, которое всегда составляло фундамент духовной жизни России. Вероятно, для современной России необходим органический синтез идеалов индивидуальной свободы с элементами социалистической идеологии и идеями патриотизма. Выдвижение адекватного общественного идеала должно идти в русле исторических традиций страны.

**Заключение**

Демократия - это определенный мировоззренческий идеал, который включает в себя либеральные основные ценности, такие как индивидуальная свобода, приоритет прав человека, равенство перед законом. В таком контексте демократия представляет собой основу для социального движения за демократическое преобразование общества.

Демократия - это идеальный тип общественного устройства, или другими словами: внедрение народовластия на различные уровни общественной структуры, провозглашение неизменной ценности для общества либеральных прав и свобод личности, участия народа в политическом процессе и т. д.

Политический режим современной России может быть охарактеризован как демократический с устойчивыми авторитарно-олигархическими чертами и элементами политического корпоративизма. Авторитарность заложена в традициях российского общества. В современных условиях тоска по «сильной руке» усиливается ходом и направленностью реформ, за которые подавляющему большинству населения приходится платить слишком большую цену.

Для развития политической демократии необходима основа - гражданские и политические права человека, проявляющиеся как в личной, так и коллективной формах. Каждый человек имеет право принимать участь в принятии решений, которые касаются его жизни.

Власть в демократическом государстве должна формироваться путем свободных и нефальсифицированных выборов. Любая власть должна иметь определенный, четко ограниченный срок полномочий. Смена власти должна осуществляться мирным путем в соответствии с волей большинства, выраженной путем голосования.

В соответствии с действующими конституционными нормами концепция государственного устройства Российской Федерации базируется на трехуровневой организации публичной власти. Народ Российской Федерации осуществляет свою власть непосредственно (путем прямого волеизъявления) и через систему публичной власти, которая осуществляется в России в формах государственной власти Российской Федерации, государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления (муниципальная власть). Каждый из этих уровней публичной власти организационно обособлен, т.е. самостоятелен в пределах своей компетенции.

Право граждан на местное самоуправление не упоминается в Конституции РФ, однако это выражение неоднократно использовалось в судебных решениях, в том числе решениях Конституционного Суда РФ. А так же мы рассмотрели понятие и виды государственной службы Российской Федерации, принципы государственной службы, проблемы реформирования государственной службы. Можно сделать следующие выводы. Среди факторов, существенно снижающих эффективность кадровой работы в области государственной службы, относятся: частые организационные перемены; недостаточно высокий уровень организации выполнения принимаемых решений; слабая разработанность нормативно-правовой базы деятельности, межведомственное и внутриведомственное дублирование работы.

Исходя из противоречивого развития различных сфер жизнедеятельности российского общества, потребности их разрешения актуальное значение приобретает поднятие на качественно новый уровень контроля в системе государственной службы. К актуальным его задачам в настоящее время относятся: определение оптимальности пределов контроля в работе руководителя; объем информации; обоснование критериев оценки контрольной деятельности; полнота и адекватность ее правового и организационного обеспечения; оптимизация форм и методов. При этом в фокусе деятельности контрольных органов должны находиться проблемы материально-производственной и социальной сфер развития российского общества.

Следует отметить, что важными принципами реформирования государственной службы являются ее рентабельность и простота управления. Государство обязано беречь деньги налогоплательщиков и не должно тратить их на программы, которые не дают необходимого экономического и морального эффекта. Такие программы должны закрываться, а деньги должны быть возвращены в бюджет. Правительство обязано экономить средства и на свое собственное содержание. Это достигается разными способами: модернизацией управленческих структур, сокращением штатов работников, делегированием части функций частным компаниям, повышением стоимости услуг и товаров, представляемых государственным сектором.

Принцип простоты управления вызван к жизни необходимостью повышения уровня оперативности управления, требующей упрощения управленческих структур, процедур выработки и принятия решения, повышения самостоятельности оперативных единиц, ответственности исполнителей за реализацию принятых директив.

Развитие современной государственной службы идет в Российской Федерации в непростых условиях. Преодоление трудностей, вызванных как объективными обстоятельствами, так и субъективными факторами, требует глубокого научного осмысления процессов, происходящих в государственной службе. При этом непременным условием успешного выполнения государственной службой возложенных на нее функций является наличие квалифицированного кадрового корпуса.

В целом государственная служба должна обеспечивать социальную стабильность, безопасность, эффективное функционирование всей инфраструктуры, необходимой для развития экономики, работу учреждений народного образования, транспорта и всего, что нужно для обеспечения жизни общества.

Государственная служба должна играть главную роль в достижении предусмотренных Конституцией целей. Она несет ответственность за сохранение демократической стабильности и соблюдение принципов правового государства, за обеспечение прав и свобод граждан. Государственная служба обязана претворять в жизнь, определяемую демократическим путем волю государства.

**Список использованной литературы:**

1. Конституция РФ от 12.12.1993 г. Российская газета, № 237, 25.12.1993.
2. Федеральный закон от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (ред. от 29.03.2008) //"Собрание законодательства РФ", 02.08.2004, № 31, ст. 3215.
3. Федеральный закон от 27.05.2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» (ред. от 01.12.2007) // "Собрание законодательства РФ", 02.06.2003, № 22, ст. 2063.
4. Агапов А.Б. Административное право. М., 2007. С. 928.
5. Алехин А. П., Кармалицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации. М., 2006. С. 672.
6. Атаманчук Г. В. Сущность государственной службы. М., 2008. С. 312.
7. Воробьев В. В. Государственная служба: Проблемы становления и развития. М., 2000.
8. Гришковец А. А. Проблемы правового регулирования и организации государственной гражданской службы в Российской Федерации. М., 2004.
9. Комментарий к Федеральному Закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» //Под редакцией В. А. Козбаненко. М., 2008. С. 578.
10. Конин Н.М. Административное право России. Общая и Особенная части. М., 2004. С. 559.
11. Коренев А. П. Административное право России. В 3-х частях. Часть 1. М., 2005. С. 280.
12. Мельников В. П. Государственная служба в России: исторический опыт. М., 2005. С. 284.
13. Мельников В. П., Нечипоренко В. С. Государственная служба в России: отечественный опыт организации и современность. М., 2003. С. 508.
14. Овсянко Д. М. Государственная служба Российской Федерации. М., 2008. С. 448.
15. Черепанов В. В. Основы государственной службы и кадровой политики. М., 2008. С. 576.
16. Абдулатипов Р.Г., Болтенкова Л.Ф., Яров Ю.Ф. Федерации в истории России. Книга 1,2.-М., 1992-1993.
17. Лейпхарт А. Демократия в многосоставных обществах: сравнительное исследование. М., 1997.
18. Проблемы теории государства и права. М., 1987 . С. 120-126, 138.
19. Синюкова Г. В. Законность. Правопорядок. Дисциплина (курс лекций по теории государства и права) ч. 2. Саратов 1993 .
20. К. С. Гаджиев. Политическая наука. М., 1995 .С. 176-183.
21. Словари (юридический, политологический).
22. В. Н. Протасов. Теория права и государства. Проблемы теории права и государства. М., 1999.С. 145-155.
23. А. В. Малько. Теория государства и права в вопросах и ответах. М., 2002 . С. 157, 243-248.

1. Воробьев В.В. Государственная служба: Проблемы становления и развития. М., 2000 [↑](#footnote-ref-1)
2. Алехин А. П., Кармалицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации. М., 2006. С. 295. [↑](#footnote-ref-2)
3. Савченко С. Д. Система государственной службы Российской Федерации: Проблемы реформирования и развития // Чиновник, 2004, № 1 (29). [↑](#footnote-ref-3)
4. Мельников В. П., Нечипоренко В. С. Государственная служба в России: отечественный опыт организации и современность. М., 2003. С. 302. [↑](#footnote-ref-4)
5. (ст. 1 ФЗ) Федеральный закон от 27.05.2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» (ред. от 01.12.2007) // "Собрание законодательства РФ", 02.06.2003, № 22, ст. 2063. [↑](#footnote-ref-5)
6. (ред. от 01.12.2007) // "Собрание законодательства РФ", 02.06.2003, № 22, ст. 2063., Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» Федеральный закон от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (ред. от 29.03.2008) // "Собрание законодательства РФ", 02.08.2004, № 31, ст. 3215., [↑](#footnote-ref-6)
7. Комментарий к Федеральному Закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» / Под редакцией В. А. Козбаненко. М., 2008. С. 126 – 128. [↑](#footnote-ref-7)
8. Федеральный закон от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (ред. от 29.03.2008) // "Собрание законодательства РФ", 02.08.2004, № 31, ст. 3215. [↑](#footnote-ref-8)
9. Гришковец А. А. Проблемы правового регулирования и организации государственной гражданской службы в Российской Федерации. М., 2004. [↑](#footnote-ref-9)
10. Конституция РФ от 12.12.1993 г. Российская газета, № 237, 25.12.1993. [↑](#footnote-ref-10)
11. Черепанов В. В. Основы государственной службы и кадровой политики. М., 2008. С. 93. [↑](#footnote-ref-11)
12. Коренев А. П. Административное право России. В 3-х частях. Часть 1. М., 2005. С. 81. [↑](#footnote-ref-12)
13. Агапов А.Б. Административное право. М., 2007. С. 539. [↑](#footnote-ref-13)
14. Агапов А.Б. Административное право. М., 2007. С. 541. [↑](#footnote-ref-14)
15. Мельников В. П. Государственная служба в России: исторический опыт. М., 2005. С. 102. [↑](#footnote-ref-15)
16. Мельников В. П. Государственная служба в России: исторический опыт. М., 2005. С. 106. [↑](#footnote-ref-16)
17. Мельников В. П. Государственная служба в России: исторический опыт. М., 2005. С. 103. [↑](#footnote-ref-17)
18. плебисцит - (лат. plebiscitum, от plebs простой народ и scitum решение, постановление), проводившиеся еще в эпоху Римской республики, когда на собраниях плебеев принимались решения, обязательные для всего этого сословия. [↑](#footnote-ref-18)
19. Пантин И. Посткоммунистическая демократия в России: основания и особенности // Вопросы философии. 2005. № 6. [↑](#footnote-ref-19)
20. Панченко А. Конституционная и тоталитарная тенденции в России: противоборство продолжается // Вестник М. ун-та. Сер. 12. Политические науки. 1997. №4. [↑](#footnote-ref-20)
21. Пантин И. Посткоммунистическая демократия в России: основания и особенности // Вопросы философии. 2005. № 6. [↑](#footnote-ref-21)
22. Лейпхарт А. Демократия в многосоставных обществах: сравнительное исследование. М., 1997. [↑](#footnote-ref-22)