СТАНДАРТ ТРЕТЬЕГО ПОКОЛЕНИЯ

О. М. Рой

Основы государственного и муниципального управления

ДЛЯ БАКАЛАВРОВ И СПЕЦИАЛИСТОВ

Рекомендовано УМО вузов России по образованию
в области менеджмента по специальности 081100.62 «Государственное
и муниципальное управление»

ПИТЕР®

Москва · Санкт-Петербург · Нижний Новгород · Воронеж
Ростов-на-Дону · Екатеринбург · Самара · Новосибирск
Киев · Харьков · Минск
2013

ББК 67.621я7+67.620.612.292я7
УДК 351(075) + 352(075)
Р65

Рецензенты:

***Волох О. В.**, профессор Омского государственного педагогического института, доктор политических наук, профессор;*

***Князева И. В.**, проректор по науке Новосибирского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы (РАНХИГС), доктор экономических наук, профессор.*

Рой О.

Р65 Основы государственного и муниципального управления: Учебное пособие. 4-е изд. Стандарт третьего поколения. — СПб.: Питер, 2013. — 448 с.: ил.

ISBN 978-5-496-00053-6

Учебное пособие посвящено освещению проблем и перспектив в развитии российской государственности, повышению роли местных сообществ в решении актуальных проблем местного значения, на основе обобщения российского законодательства и международного опыта в этой сфере. Издание соответствует требованиям ФГОС по дисциплине «Основы государственного и муниципального управления» направления бакалавриата 081100.62 «Государственное и муниципальное управление» и может быть рекомендовано в качестве пособия всем обучающимся по профильным программам профессионального и дополнительного образования.

Учебное пособие рекомендовано УМО вузов России по образованию в области менеджмента по специальности 061000 «Государственное и муниципальное управление».

ББК 67.621я7+67.620.612.292я7
УДК 351(075) + 352(075)

Все права защищены. Никакая часть данной книги не может быть воспроизведена в какой бы то ни было форме без письменного разрешения владельцев авторских прав.

ISBN 978-5-496-00053-6 © ООО «Питер Пресс», 2013

Содержание

Введение 6

Раздел 1. Методологические основы исследования проблем государственного и муниципального управления 9

Тема 1. Государственное управление как основа общественного производства 9

Тема 2. Основные научные школы, изучающие систему государственного управления 20

Тема 3. Диагностика систем государственного управления 41

Тема 4. Методология исследования и организации государственного и муниципального управления 55

Тема 5. Сравнительный анализ государственного и муниципального управления в зарубежных странах 73

Контрольные вопросы к разделу 98

Раздел 2. Основы государственного управления в РФ 101

Тема 6. Структура органов государственной власти в РФ 101

Тема 7. Территориальная организация российского общества 112

Тема 8. Региональное управление в системе государственного управления 123

Тема 9. Организация межбюджетных отношений в исполнении государственных функций 148

Контрольные вопросы к разделу 158

Раздел 3. Основы муниципального управления 160

Тема 10. Муниципальное образование в РФ 160

Тема 11. Способы организации местного самоуправления в РФ 178

Тема 12. Формы общественной самоорганизации населения. Территориальное общественное самоуправление 190

Тема 13. Финансово-экономические основы организации местного самоуправления в РФ ... 199
Контрольные вопросы к разделу ... 211

Раздел 4. Институциональные основы организации государственного и муниципального управления ... 213
Тема 14. Роль государственной и муниципальной собственности в реализации функций государственных и муниципальных органов власти ... 213
Тема 15. Избирательная система РФ ... 232
Тема 16. Кадровая основа государственного и муниципального управления ... 248
Контрольные вопросы к разделу ... 266

Раздел 5. Основы публично-административного менеджмента ... 268
Тема 17. Система стратегического и территориального планирования ... 268
Тема 18. Организационные аспекты государственного и муниципального управления ... 282
Тема 19. Принятие решений в сфере государственного и муниципального управления ... 302
Тема 20. Прогнозирование как функция государственного и муниципального управления ... 309
Контрольные вопросы к разделу ... 322

Раздел 6. Учебно-методическое обеспечение дисциплины «Основы государственного и муниципального управления» ... 324
1. Компетенции обучающегося, формируемые в результате освоения дисциплины ... 324
2. Содержание дисциплины ... 327
3. Темы курсовых работ ... 333
4. Вопросы к экзамену ... 337
5. Тесты к разделам дисциплины ... 339

Заключение ... 360

Список литературы ... 362
Нормативные документы ... 362
Книги и другие публикации ... 365

Приложения 375
Приложение 1. Распределение полномочий субъекта Федерации по функциональным блокам 375
Приложение 2. Распределение вопросов местного значения между различными типами муниципальных образований 383
Приложение 3. Структура федеральных органов исполнительной власти 394

Введение

В настоящее время Россия вступила в принципиально новый для себя этап исторического развития, связанный с утверждением общей концепции государства, сформированной в начале 1990-х гг. и определившей развитие страны на долгие годы. И несмотря на то, что государственная система еще далека от стабильности и уж тем более от совершенства, ее самобытность и своеобразие выступают заметным образцом, заслуживающим исследовательского интереса. Общественные преобразования, произошедшие в России за последние годы, обострили интерес к осмыслению природы государства, его институтов и способов управления. Актуальность этих вопросов приобретает особую значимость в условиях периода, когда еще окончательно не сформирован механизм реализации государством своих функций, не отработана схема взаимодействия между обществом и властными институтами, отсутствует реальная основа для консолидации политических партий и движений.

За последние 20 лет взятая за основу модель государственного управления страны претерпела качественные изменения, позволяющие обратить внимание на причины, вызывающие эти изменения, а также на цели, ради достижения которых данные изменения вносились их инициаторами. Если на начальном этапе развития страны приоритетным было создание такой модели государственного устройства, которая обеспечит непрерывность власти в разрезе ее управленческой вертикали, наладит взаимодействие уровней публичной власти, образовавшихся в результате федерализации и муниципализации страны, то характерной чертой современного этапа выступает усиление автономности органов государственной и муниципальной власти, развитие заложенного в их основу потенциала, позволяющего укрепить федеральные и региональные институты, с одной стороны, и придать новые возможности для местных сообществ — с другой.

Рассмотрение практики государственного и муниципального управления как целостной системы позволило не только получить адекватное представление о внутреннем функциональном единстве в деятельности органов публичной власти и общности методов в осуществляемой ими политики, но и представить управление государством как сложный

и многоуровневый процесс, требующий максимальной консолидации интересов всех общественных сил.

Представленная вашему вниманию работа является кардинально переработанным и дополненным вариантом вышедшего значительными тиражами пособия «Система государственного и муниципального управления», отличительной чертой которого была попытка автора рассмотреть взаимодействие государственного и муниципального органов управления как звеньев одной системы. Такой ракурс представления базовых институтов публичной власти был обусловлен отсутствием реального опыта формирования системы государственного и муниципального управления в России, незрелостью или несовершенством политических и экономических институтов, регулирующих различные сферы общественной жизни на сложившихся в стране территориальных уровнях. В настоящем издании нашли отражение новейшие тенденции в становлении системы государственного и муниципального управления России, проявившиеся в существенном отделении друг от друга звеньев государственного и муниципального управления, что является признаком демократизации общества, свидетельством реального обособления органов местного самоуправления по отношению к органам государственной власти. За последние годы обществом накоплен уникальный опыт становления государства и местных сообществ как относительно обособленных друг от друга сфер общественной жизни, изучены механизмы их взаимодействия — и это является важной предпосылкой для раздельного рассмотрения механизмов государственного и муниципального управления в качестве методического приема, позволяющего лучше понять различия между уровнями публичной власти, обозначить возможные способы взаимодействия между ними. Несмотря на существенные проблемы в становлении местного самоуправления в России, многие понимают необходимость существования наиболее приближенного к людям уровня власти. Сам институт местного самоуправления обрел неоценимый опыт, позволивший ему интегрироваться в существующую систему и заявить о себе как о реальной основе общественных преобразований в стране.

К началу 2012 г. в системе управления российского государства произошли определенные изменения, нашедшие отражение в законодательных актах РФ. К наиболее значимым из этих изменений можно отнести ряд поправок к Конституции РФ, уточнивших порядок избрания в органы государственной власти РФ, целую серию изменений, внесенных в федеральные законы «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», «Об общих принципах организации

законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти в РФ» и пр. Накоплен опыт в проведении административной реформы, подведены некоторые итоги в реформировании местного самоуправления и бюджетных учреждений. Все это позволяет сформулировать общие тенденции развития российской государственности на данной этапе.

Кроме того, многолетний опыт преподавания данной дисциплины заставил автора немного пересмотреть структуру и логику работы, расширить отдельные ее разделы, адаптировать содержание к постоянно изменяющимся условиям формирования политической системы российского общества.

В данном пособии автором в качестве обозначения компетенции профессионалов в области государственного и муниципального управления вводится понятие «публично-административный менеджмент», элементы которого и составляют содержательную базу представленного пособия. Автор исходит из расширительного толкования этого термина, относя к его содержанию компетенцию лиц, замещающих не только должности государственной или муниципальной службы (государственные и муниципальные должности), но и тех, кто просто взаимодействует с органами публичной власти, являясь представителем частного корпоративного сектора, кто заинтересован в расширении своего участия в реализации целей государственного или муниципального значения.

В предлагаемом пособии автором обобщается опыт государственного строительства РФ за последние 20 лет, предлагается собственная версия описания функционирования институтов государственной и муниципальной власти. Разделы представлены в соответствии с основными пунктами рабочих программ по дисциплине «Основы государственного и муниципального управления», рассмотренных автором за последние годы.

Особенностью данного пособия является то, что при освещении разделов, связанных с использованием законодательных документов, автор сознательно отходил от жестких правовых формулировок, стремясь интерпретировать содержание нормативных положений в учебно-дидактической манере, позволяющей лучше усвоить трудный для понимания материал. Возможно, такой прием неоправданно упрощает жесткость юридических формулировок, хотя позволяет понять их общий смысл и обратиться к первоисточнику для уточнения содержания рассматриваемой в этом контексте нормы.

Раздел 1. Методологические основы исследования проблем государственного и муниципального управления

Тема 1. Государственное управление как основа общественного производства

Предмет и задачи дисциплины «Основы государственного и муниципального управления». Содержание понятия государственного управления. Общественное производство как основа системы государственного управления. Признаки системы государственного управления. Субъект и объект государственного управления. Уровни государственного управления. Ветви власти. Формирование государственной политики и ее реализация. Особенности публичной власти. Соотношение государственного и муниципального управления. Системные принципы организации государственного и муниципального управления: разделения властей, субсидиарности, комплементарности, гомогенности, легитимности, демократизма.

В мире существует большое количество государств, каждое из которых несет в себе черты исторической и социокультурной самобытности, формируясь в качестве национально-государственного образования. Чтобы обрести устойчивость и возможности для развития, любое национально-государственное образование вырабатывает собственную модель, систему управления, нацеленную на воспроизводство и адаптацию этой системы к условиям среды.

Человек живет в государстве и испытывает на себе все недостатки, связанные с работой существующей системы управления им. Знание механизмов работы системы государственного управления позволяет человеку обнаруживать причины этих недостатков и оказывать влияние на их исправление. Область этих знаний и заключает в себе дисциплина «Основы государственного и муниципального управления». К перечню основных задач этой дисциплины следует отнести:

- закрепление в сознании человека нормативно-правовых основ организации работы органов публичной власти;
- овладение методологическими средствами понимания и диагностики проблем в области государственного и муниципального управления;
- обобщение опыта становления базовых институтов, обеспечивающих функционирование системы государственного и муниципального управления.

Условием образования и функционирования государства как института является **общественное производство**, основной целью которого должно стать максимально полное удовлетворение потребностей людей, возможное лишь при правильной и эффективной организации общества с учетом сформированных в нем базовых ценностей. Основу этой организации составляет совокупность социальных систем, образованных вокруг функционально значимых сфер общественной жизни: экономики, политики, морали, науки, культуры и пр. Предметом общественного производства выступают в первую очередь услуги по удовлетворению общественных потребностей, не ориентированных на конкретного человека, но востребованных обществом в целом. К этой категории относятся услуги в области образования, здравоохранения, культуры и пр. Главным координатором данного процесса выступает **государство**, ответственное за предоставление таких услуг и координирующее процессы функционирования систем, предоставляющих эти услуги.

Управление социальной системой означает способность субъекта сделать ее динамику прогнозируемой и направляемой. Поэтому научное управление должно исходить из анализа управляемого объекта и выявления факторов, определяющих режим его внутренней саморегуляции и устойчивости к внешним воздействиям.

Всякая система управления имеет как субъектную, так и объектную природу и может быть рассмотрена только с учетом многоуровневых взаимодействий со средой. Есть **субъект**, который определяет характер управленческого воздействия, и есть **объект**, в отношении которого это воздействие осуществляется. Специфика государственного управления заключена в том, что субъектом этого управления выступает специально уполномоченный представительный аппарат, осуществляющий свои функции исключительно на профессиональной основе. Однако информацию о последствиях реализации этого воздействия на объект он получает лишь через значительный промежуток времени из неопределен-

но локализованного источника. Этим объясняется то обстоятельство, что зачастую меры государственной реакции на внутригосударственные процессы бывают неадекватными.

При этом в сфере государственного управления можно выделить следующие **способы воздействия субъекта на объект**: постоянное и эпизодическое, силовое и мягкое, радикальное и постепенное, прямое и опосредованное.

К перечню объектов государственного управления следует отнести социально-экономические процессы, общественные институты, а также различные социальные группы, действующие на территории данного государства. Объектом управленческого воздействия может являться не только внешний по отношению к субъекту элемент, но и любая составляющая самого субъекта. В ходе же воздействия субъекта на объект реакция последнего может быть различной и зависеть как от характера этого воздействия, так и от состояния самого объекта. Объект способен обрести свойства субъекта и активно противодействовать его намерениям. Чтобы воздействие субъекта на объект было максимально эффективным, необходимо своевременное и точное представление о поведении объекта, которое может дать организация прямых и обратных связей между сторонами этого взаимодействия. Действие обратной связи, вызванной реакцией объекта государственного управления, может иметь и конструктивный для субъекта характер, если его активность определяется, к примеру, добровольным участием населения в правительственных мероприятиях. В западной литературе этот феномен получил название *партиципации* и стал одним из проявлений гражданской самоорганизации населения, положенной в основу *общественного самоуправления*.

Рассмотрение объекта управления через призму этих характеристик позволяет максимально полно отобразить объект в единстве его статического и динамического содержания. Подобная теоретическая реконструкция объекта в терминах системного подхода закладывает основу для решения вполне конкретных практических задач. К числу этих задач можно отнести следующие:

- описание функций соответствующих подразделений и групп;
- определение и разъяснение технологии реализации этих функций;
- разработку направлений деятельности хозяйственных подразделений и групп;
- разработку и анализ организационных схем выполнения функций.

Специфика представленных задач такова, что их достижение неразрывно связано с предварительной реконструкцией встающих перед организацией проблем определения приоритетов в управленческой деятельности. С этой целью все общественные приоритеты должны быть дифференцированы по отношению к субъекту их исполнения, локализации сферы ответственности за достигнутые результаты, внутренним регуляторам, содействующим этим результатам. Объектом управленческой деятельности выступают различные общественные институты, чье функционирование является предметом общественного интереса и сбои в работе которых вызывают кризисные явления в обществе. На общегосударственном уровне этими институтами являются полиция, армия, научные учреждения и вузы. На региональном уровне — народное здравоохранение, дорожное строительство и энергетика. На местном уровне — обеспечение населения средствами жизнеобеспечения, развитие малых форм предпринимательства и пр.

«Основы государственного и муниципального управления» являются дисциплиной, синтезирующей опыт государственного строительства в развитых демократических странах, основанный на выстраивании эффективных связей между различными территориальными уровнями при активной поддержке институтов гражданского общества. Предметом данной дисциплины выступает соотношение органов государственной и местной власти, предусматривающее оптимизацию их взаимодействия и разграничение функций в интересах проживающего на территории государства населения. Пространственной основой организации государственного и муниципального образования является *территориальное образование*, в фокусе которого сходятся интересы субъектов, представляющих различные территориальные уровни. Любое государство можно рассматривать как упорядоченную систему территориальных уровней, на каждом из которых присутствует субъект политической ответственности, встроенный в целостный механизм управления наиболее крупного территориального образования, коим и является государство. Основными видами территориальных образований, представляющих соответствующие уровни, выступают, помимо государства, округа, регионы, местные общины. Количество этих уровней может разниться в разных странах и зависеть от исторических и социокультурных предпосылок развития страны, особенностей ее политической системы. Основу системы управления территориальными образованиями составляют вертикальные и горизонтальные связи, которые создают устойчивые для каждого образования структуры управ-

ления, определяющие характер работы составляющих эти структуры социальных институтов.

Вертикальные связи включают в себя разделение территориальных образований на *уровни власти*, тогда как горизонтальные — на *ветви власти*.

Уровни власти — это вертикально упорядоченные ранги управления государством, разделенные в соответствии с режимом делегирования полномочий от высших территориальных уровней низшим. Количество уровней свидетельствует о характере разграничения сфер ответственности за реализацию общественно значимых целей, а также о степени субординации в принятии управленческих решений и порядке передачи командной информации. В современном мире существующие государства по-разному распределяют полномочия между центром и регионами, задавая границы распространения сферы местного самоуправления. В одних странах государственное управление реализуется только на высшем территориальном уровне, тогда как регионы функционируют в режиме самоуправления (Италия), в других — государственное управление распределяется между центральной и региональной властью (Франция).

Уровни власти задают способ разделения административной ответственности между должностными функциями в организационной структуре управления страной. Причем число уровней тем больше, чем более обширным становится количество этих функций и чем выше степень их специализации.

Ветви власти (зоны управления) — горизонтально упорядоченные направления управленческой деятельности, определяемые в соответствии с принципом разделения властей, используемым в качестве инструмента формирования демократического политического режима. Традиционно к ветвям власти относят исполнительную, законодательную и судебную. Идентификационными признаками, на основе которых определяется сфера компетенции ветви власти, являются следующие:

- наличие специализированных органов государства, наделенных широкими полномочиями;
- юридическое закрепление места, которое занимает эта власть в иерархии системы управления государством;
- структура органов власти, приходящихся на каждую ветвь, является иерархической и сквозной, охватывающей все имеющиеся уровни и ориентированной на комплексные общие цели;

- цели, ставящиеся перед ветвью власти, имеют общегосударственный характер и не могут быть приписаны ни одному из ведомств отдельно.

Горизонтальные связи в сфере государственного управления не следует сводить только к разделению функций между ветвями власти. Так, признаки координации, взаимодействия и взаимопомощи также характерны и для отношений внутри той или иной ветви.

Назначение уровней управления заключается в обретении возможности максимально полного охвата легитимными общественными институтами сфер общественной жизни с целью планомерного и пропорционального развития страны, формировании обязательных для всех граждан норм и стандартов и обеспечении социальных гарантий. Ветви власти служат условием недопущения узурпации власти ни одной из политических группировок, представляют собой модель организации политической системы государства с обязательным отделением законодательной власти от исполнительной и независимым от них положением судебной системы.

Соотношение государственного и муниципального управления

Таким образом, система государственного и муниципального управления содержит два основных уровня управления: государственный и муниципальный. Функции обоих уровней существенно различаются, но в совокупности способны определять эффективный режим развития общества. *Государственное управление* призвано регулировать социальные отношения, обеспечивающие защиту и воспроизводство целостности государства и его основных институтов. Тогда как *муниципальное управление* — это осуществляемая на локальных территориальных уровнях деятельность уполномоченных местным населением органов власти, нацеленная на решение актуальных для этой территории задач.

Государственное управление — это процесс регулирования отношений внутри государства посредством распределения сфер влияния между основными территориальными уровнями и ветвями власти. Преимущественным направлением вектора государственного управления является «сверху вниз», в связи с чем государство берет на себя право реализации общественного интереса в развитии составляющих его территориальных образований. В основе государственного управления лежит государственный интерес, направленный на защиту це-

лостности государства, его ключевых институтов, поддержку уровня и качества жизни его подданных. Среди приоритетных направлений в реализации общественного (государственного) интереса лежит необходимость исполнения нескольких функций: *защитной, оборонной, социальной, правовой, экономической, политической и арбитражной*.

Государственное управление становится возможным благодаря существованию государственной власти. *Государственная власть* является органом легитимного принуждения в интересах большинства населения при условии соблюдения государственного интереса. Распространяется государственная власть на объекты, находящиеся как на территории самого государства, так и за его пределами, если этого требуют государственные интересы. Главными признаками государственной власти являются ее целостность, неделимость и суверенность.

Системный характер государственного управления заключается в том, что он обеспечивает единство распорядительного (командно-административного) и партнерского (социально-консолидированного) начал в практике регулирования социальных отношений и процессов. В качестве системы государственное управление реализует несколько функций.

1. Институциональную — через утверждение необходимых при решении государственных вопросов социально-экономических, политических и гражданских институтов для распределения властных полномочий.
2. Регулятивную — через системы норм и законов, которые призваны установить общие правила, регулирующие поведение субъектов.
3. Целеполагающую — через разработку и выбор приоритетных направлений социально-экономического и политического развития путем реализации поддерживаемых большинством населения программ.
4. Функциональную — через разработку и реализацию действий, направленных на поддержку всей хозяйственной инфраструктуры государства в лице ее ведущих отраслей.
5. Идеологическую — через формирование общенациональной идеи, призванной консолидировать общество в границах государства.

В отличие от государственного муниципальное управление реализует в первую очередь местный интерес. Основу этого интереса составляют

текущие потребности населения в обеспечении комфортного проживания в границах своего поселения. Вектор муниципального управления здесь имеет направление «снизу вверх», что позволяет в конечном счете адаптировать местный территориальный интерес к государственному. Смысл этой адаптации состоит в обустройстве среды непосредственного обитания человека, удовлетворении его первоочередных потребностей и налаживании межхозяйственных связей между территориями. Все это составляет суть муниципального интереса, способствующего кристаллизации фундаментальных институтов гражданского общества и служащего отправной точкой в организации местного самоуправления. Объектом муниципального интереса являются вопросы местного значения, характер и особенности которых могут быть адекватно осознаны только людьми, непосредственно проживающими на данной территории. Удовлетворение муниципального интереса есть обязательное условие для удовлетворения общественного (государственного) интереса. *Муниципальная власть* — это осуществляемая непосредственно или опосредованная через представительские органы воля местного сообщества, ориентированная на формирование благоприятной для его существования среды обитания. Будучи опосредованной, муниципальная власть приобретает черты публичной власти, что делает ее похожей на власть государственную. По мнению В. Е. Чиркина, муниципальная власть представляет собой власть коллектива населения в пределах определенной территории и в пределах полномочий, установленных Конституцией и законом. И поэтому она носит характер *негосударственной публичной власти*[1], осуществляемой гражданами непосредственно или через представительные органы. Родоначальник муниципальной науки в России Л. А. Велихов в качестве отличительной черты муниципальной власти выделял ее подзаконность, тогда как атрибутивным признаком власти государственной выступает ее суверенитет, независимый характер.

Особенности публичной власти

Таким образом, и государственная и муниципальная власть — разновидности *публичной власти*, характерной особенностью которой является непременное наличие санкционных возможностей, делегируемых учредителями ее центрального аппарата представительному органу управления. Публичная власть обладает верховенством в реше-

[1] *Чиркин В. Е.* Государственное и муниципальное управление. — М.: Юрист, 2003. — С. 250.

нии вопросов широкого общественного значения, публикуя распоряжения, обязательные для исполнения. Она осуществляется специальным аппаратом, представляющим, как правило, интересы большинства, не совпадающие с интересами всех членов общества, и существующим за счет налогов на основе принуждения.

Системные принципы организации государственного и муниципального управления

Являясь составными звеньями единой системы, государственные и муниципальные органы власти обнаруживают в своем проявлении внутреннее сходство, представляемое общностью заложенных в их основу системных принципов организации государственного и муниципального управления. Смысл системных принципов организации государственного и муниципального управления заключается в совокупности сформулированных на основе опыта становления базовых общественных институтов правилах, которые были взяты на вооружение большинством государств и положены в основу своих конституционных законов.

Наиболее значимыми из этих принципов следует назвать:

- принцип разделения властей;
- принцип комплементарности;
- принцип субсидиарности;
- принцип суверенности;
- принцип демократизма;
- принцип гомогенности.

Принцип разделения властей, введенный в 1748 г. французским энциклопедистом **Ш. Монтескье** (1698–1755), предполагает разделение единоличной государственной власти на три сферы: законодательную, исполнительную и судебную, что должно служить условием эффективного контроля за деятельностью государственного аппарата. Система сдержек и противовесов, вызванная реализацией принципа, способствует формированию сбалансированной политической системы, отвечающей признакам справедливости и целесообразности. «Если, — пишет Монтескье в своем сочинении “О духе законов”, — власть законодательная и исполнительная будут соединены в одном лице или учреждении, то свободы не будет, так как можно опасаться, что этот монарх или сенат станет создавать тиранические законы для того, чтобы также тиранически применять их. Не будет свободы и в том случае, если судебная власть не отделена от власти законодательной и исполнительной. Если

она соединена с законодательной властью, то жизнь и свобода граждан окажутся во власти произвола, ибо судья будет законодателем. Если судебная власть соединена с исполнительной, то судья получает возможность стать угнетателем. Все погибло бы, если бы в одном и том же лице или учреждении, составленном из сановников, из дворян или простых людей, были соединены эти три власти: власть создавать законы, власть проводить в исполнение постановления общегосударственного характера и власть судить преступления или тяжбы частных лиц»[1].

Принцип комплементарности характеризуется установкой на непрерывность в структуре власти. Принцип нацеливает на создание условий равномерного распределения властных функций в разрезе всей вертикали управления по различным территориальным уровням. Характерным признаком равномерного распределения власти в структуре управления является выделение властных полномочий как сверху, так и снизу. Такой порядок реализации власти не оставляет места для проявления нелегальных центров управления. Дефицит власти способствует тому, что функцию управления социальной системой берут на себя дисфункциональные структуры. Деятельность таких структур способствует разрушению общества, утрате им способности пропорционально удовлетворять основополагающие потребности всех его представителей.

Принцип субсидиарности обусловливает порядок распределения и перераспределения полномочий между управленческими уровнями государственной власти. Действие принципа определяет устойчивую последовательность исполнения властных полномочий управленческими органами и распределения ответственности этих органов перед населением. Передача полномочий на более высокий уровень управления, в соответствии с этим принципом, может быть осуществлена только при условии невозможности их исполнения на низшем уровне. Формирование каждого дополнительного уровня управления осуществляется местными сообществами на основании взаимного согласия путем передачи части полномочий этому уровню по инициативе сообществ и для защиты их интересов. Дополнительный уровень управления, созданный входящими в режим соглашения сторонами, действует исключительно в соответствии с теми полномочиями, которые были ему переданы участниками договорного процесса. Другой стороной принципа субси-

---

[1] *Монтескье Ш.* Избранные произведения. — М.: Госполитиздат, 1955. — С. 290–291.

диарности является приоритет права народа на решение стратегических задач, не отнесенных законом к компетенции вышестоящего уровня управления. Смысл этой трактовки принципа субсидиарности замечательно иллюстрируется одним из положений Конституции США: «Полномочия, не делегированные Конституцией Соединенным Штатам и не запрещенные в соответствии с нею штатам, соответственно являются закрепленными за штатами или за народом». Принцип также обусловливает необходимость в предварительном распределении управленческих функций между уровнями управления.

Принцип суверенности предполагает наличие фактической независимости как сущностного признака государства. Государственный суверенитет означает «верховенство и независимость власти, подчиненной праву, монополию на принуждение в рамках государственных правомочий и независимость государства в рамках международного правопорядка»[1]. Будучи атрибутивным признаком государства, суверенитет предполагает набор специальных институтов, обеспечивающих данному государству статус самостоятельного субъекта международных отношений. Именно суверенитет делает государство государством, обеспечивает его идентичность и независимость.

Принцип демократизма нацеливает на необходимость активного участия населения страны в принятии решений государственного и муниципального значения: избрании государственных и муниципальных органов власти, разработке программ территориального развития, базирующихся на овладении механизмами вовлечения общественности в текущие дела региона либо муниципалитета, выделение зон полномочий за организованными на территориях общественными объединениями. Принцип демократизма воплощается в перечне базовых признаков демократического государства: всеобщее избирательное право, политические свободы граждан, наличие оппозиционных партий, отсутствие цензуры, государственные гарантии СМИ и пр.

Принцип гомогенности представляет собой установку на формирование согласованной системы региональных правовых систем с учетом необходимости их соподчинения надрегиональной (федеральной) правовой системе. Роль принципа гомогенности состоит в необходимости гармонизации отношений между регионами путем выстраивания

---

[1] Проблемы общей теории права и государства: Учебник для вузов / Под общ. ред. В. С. Нерсесянца. — М.: Норма-Инфра, 1999. — С. 558.

партнерских связей и адаптации своих правовых систем друг к другу на основании общих, единых норм. Поэтому принцип гомогенности диктует преимущество федерального права перед региональным, позволяющее федеральной власти разрешать возможные на региональном уровне противоречия. Благодаря соподчиненности регионального законодательства федеральному обеспечивается единство государства и всеобщая подчиненность всех институтов власти его Основному закону.

Тема 2. Основные научные школы, изучающие систему государственного управления

Развитие представлений о формах государственного устройства. Платон — Аристотель — Гоббс — Макиавелли — Кант — Гегель — Маркс — Ленин — Вебер. Российский либерализм XIX в. и поиск оптимальной модели местного самоуправления.

Люди во все времена стремились найти универсальную формулу справедливого общественного устройства, сопутствующего расцвету личности, удовлетворению максимально широкого круга ее потребностей и прочности общественного строя. Организация власти, способы регулирования взаимоотношений власти и общества, проблемы экономического развития — все эти вопросы дали пищу многовековым спорам об эффективных методах управления государством и обществом. Сложившиеся в ходе этих дискуссий научные школы сконцентрировали свое внимание главным образом на таких проблемах, как:

- оптимальная форма государственного устройства;
- отношение к демократии;
- отношение к равенству между людьми;
- отношения главы государства и его свиты (аппарата);
- отношение к государству как к необходимому общественному институту;
- обобщение и оценка методов государственного регулирования социально-экономических и политических процессов;
- регулирование управления собственностью на различных территориальных уровнях;
- создание оптимальной модели организации местного самоуправления и др.

Размышляя над судьбой своего учителя **Сократа** (469–399 гг. до н. э.), казненного после падения «тирании десяти» в условиях победившей демократии, античный философ и мыслитель **Платон** (427–347 гг. до н. э.) пытался разгадать логику развития политических изменений, приводящих к такой вопиющей несправедливости, которая случилась с Сократом. Будучи уверенным в том, что тайна политической интриги лежит в сфере общественных отношений и прежде всего в природе самого человека, Платон конструирует модель идеального общества, которому приписываются свойства, призванные заместить известные мыслителю политические институты. Полагая высшим смыслом осуществления всякой политической деятельности достижение социальной справедливости, Платон предостерегает от опасности превращения моделей политического устройства в несправедливые. В качестве примера он приводит такие модели политического устройства, как тимократия — военизированная система политического правления на манер Спарты, порядок которой мыслитель подвергал настойчивой критике; олигархия — власть богатых, возникающая по мере закономерного расслоения развивающегося общества; демократия — власть народа, ее бедных слоев; тирания — закономерный итог демократического правления.

Платон считал, что тип политического устройства во многом определяется характером его граждан, и потому большое внимание уделял формированию личных качеств населяющих государство граждан, что и позволило бы, по его мнению, избежать фатальной несправедливости в обществе. Справедливое государство должно составлять три класса: правители — стражи — земледельцы и ремесленники. Необходимость в создании государства вызывается многообразием общественных интересов и невозможностью их удовлетворения в одиночку. Главная роль в конструировании справедливого общества отводится образованию, цель которого состоит в воспитании трех нравственных добродетелей: мудрости, мужества и сдержанности. Правитель (философ), которому выпадает главная роль в установлении справедливого общественного устройства, готовится к принятию на себя полномочий в течение 50 лет, начиная с момента рождения. В ходе этой подготовки он непрерывно подвергается разнообразным испытаниям, через которые проходит все население, включая самые несостоятельные его слои. После таких испытаний правитель уже просто неспособен ставить личные интересы выше общественных, будучи предельно аскетичным и независимым. Подбор потенциальных правителей начинается до их рождения, когда тщательно подыскиваются родители, чей отпрыск обещает стать

средоточием высших физических и нравственных качеств. При этом допускается, что родители могут происходить из любого из трех классов этого общества. Переход из одного класса в другой открыт всем, кроме, естественно, рабов, которых никто из античных философов не признавал в качестве свободных граждан. В список обязательных для философа-правителя предметов обучения входили музыка, математика, философия, физическая и военная подготовка. Только после тщательного и результативного обучения приоткрывалась дверь, ведущая к высшим коридорам государственной власти.

Объектом политического регулирования, по мнению Платона, выступает эвнополис — городская организация, которая должная прийти на смену демократическому произволу. Будучи склонным к пифагорейской мистике числа, Платон ограничивал численность населения эвнополиса 5040 гражданами — нормой, при которой только и можно избежать демократической вакханалии. Политическим средством, способствующим утверждению социального порядка, является упрочение авторитета правителя, для обоснования которого может использоваться «целительная ложь» — цензура, с чьей помощью правитель имеет возможность удерживать народ «в узде».

Аристотель (384–322 **гг. до н. э.), в отличие от своего учителя Пла**тона, стремился исходить из реально существующих политических форм, опасаясь как чрезмерных размеров государства, так и его излишней раздробленности. Мыслитель выделяет три правильных типа государства: монархию, аристократию и конституцию. У каждой формы есть своя обратная сторона, которая может в любой момент стать приоритетной: тирания, олигархия и демократия. Идеальной формой государства Аристотель называет монархию, поскольку монарх символизирует собой законность власти, что для древнегреческого мыслителя является самым надежным гарантом государственной стабильности. Если для Платона самым важным фактором являлась изощренная система нравственного образования, получение которого делало его носителя гарантом прав и свобод для тысяч людей, то Аристотель считал наличие исключительных нравственных качеств недостаточной характеристикой человека как лидера. Практической реализации в общественной жизни закон достигает на стадии описания Аристотелем идеального полиса, в котором находит воплощение идея «высшего блага», позволяющая государству под своим знаменем вершить судьбы свободных граждан. Аристотель выступает против правления как олигархии, так и лишенного собственности широкого слоя наемных работников, видя смыслом общественного законодательства

обеспечение интересов «среднего класса». И там, где этот класс превалирует, существует обоснованная уверенность в том, что конституция как система основополагающих законов обеспечит прочное равновесие в обществе. Другими словами, правитель должен стремиться не к равенству, а к выравниванию собственности. Модель конституционного государства обеспечит единственно реальную возможность преодолеть узкий пролив между Харибдой тирании и Сциллой люмпеновской демократии.

Завоевание Греции Македонией положило конец широко распространенному в античности мнению о том, что древнегреческий полис является вершиной политической самоорганизации общества. Уже до этого полисы как самостоятельно управляемые единицы прекратили свое существование, не выдержав конкуренции с военной мощью обезличенной государственной машины. Вместе с падением полиса личность теряет свой самозначимый статус, превратившись в мельчайший кристаллик в теле разбухающего государственного организма. Послеполисная эпоха формируется в русле идеи воплощения ценностей мира, которые способны вызвать в каждом человеке гражданские чувства, призванные заложить основы общественной солидарности. Одной из влиятельных политических теорий того времени является **стоицизм**. Основной мотив его политической философии состоит в том, что люди, подобно природе, изначально предрасположены к гармонии и, следовательно, смысл государства лежит в закреплении этой предрасположенности, ее психологической реабилитации. Следовать природе — это выше, чем следовать законам государства. Значение данной формулы прояснял основоположник стоицизма и диалектического метода **Зенон Элейский** (ок. 490–430 гг. до н. э.), утверждавший, что идеальное государство должно быть всемирным, гражданство — универсальным, закон — единым для всех, а не основанным на местных предрассудках. Политическая суть этого тезиса заключена в том, что он ставит личностные принципы самоопределения в политической системе в зависимость от надгосударственных интересов. Используя эту формулу, стоицизм в значительной мере повлиял на разработку главных принципов знаменитого Римского права, базирующегося на установке «естественный разум всех людей».

Именно Римское право послужило тем мостиком, который был перекинут из кладези древнегреческой мысли в пылающий котел Возрождения. Принципиальное положение Римского права не делать различий с точки зрения общественного блага между иностранцем и местным гражданином, между чужой верой и своими нормами вероисповедания

сделало эту правовую систему началом новой эпохи в политической жизни Европы.

Эта важнейшая веха в истории и политике Европы связана с формированием духа Ренессанса, приходящегося главным образом на XIII в. Именно тогда **Фома Аквинский** (1225–1274) утвердил независимость авторитета государства от авторитета церкви. Тем самым получает распространение мысль о том, что государство становится субъектом, наделенным собственным интересом, самостоятельно участвующим в серии социальных преобразований. Знаменитый итальянский дипломат и мыслитель **Н. Макиавелли** (1469–1527) поддерживал эту мысль, полагая, что обеспечить социальный порядок в обществе можно только за счет сильной государственной власти, завоевание которой представляется целью всякой политической деятельности. Ради достижения этой цели допускается нарушение всех существующих моральных заповедей, религиозных догматов. Трагедия итальянского общества во времена Макиавелли заключалась в факте раздробленности власти, питающейся от ставшего традиционным наложения светских и религиозных (католических) норм социального регулирования. Вопреки всем правилам религиозной морали Макиавелли возвещает появление «новой техники власти» с ее неизбежными атрибутами — шпионажем, ядом, убийством из-за угла и виртуозной дипломатией. Соответствующую технологию власти Макиавелли строит на примере семейства Борджиа, известного своим моральным распутством. Государь, в лице которого Макиавелли видит сына главы семейства Александра VI Чезаре, волен делать все что угодно с намерением достичь необходимых для единства государства целей.

Вкратце учение Макиавелли сводится к тому, что народ не играет никакой роли в государстве; господин, государь определяет для народа цели бытия и не нуждается в признании законом своего правления. Эту редукцию Макиавелли оправдывает тем, что государственный разум предшествует всякой иной цели государства. Целеполагание государства отодвигается на задний план перед функционированием государства, а политика полностью отделена от морали. Важнейшим вкладом итальянского мыслителя в теорию государства стало то, что им впервые в истории была сформирована идеология национального государства.

Близкую позиции Макиавелли точку зрения на сущность политики разделял великий английский философ **Т. Гоббс** (1588–1679), которому государство представляется отражением страха. Его знаменитая формула «война всех против всех» легла в основу идеи возникновения

государства как блага, позволяющего примирить враждующие стороны. Общество, по Гоббсу, эволюционирует через два состояния: естественное и государственное (гражданское). Содержание первого состояния опирается на идею стоиков о естественном праве, исходящую из образа рационально понятой природы человека. Второе состояние призвано преодолеть нескончаемый спор в стадии первого состояния, в рамках которого право убивать себе подобных — одно из самых распространенных.

Характеризуя условия формирования государства, Т. Гоббс рассматривал его как вместилище групп людей, сравнимых с мускулами естественного тела, подобно которым эти группы реализуют свою жизненную энергию. Главным критерием выделения группы выступает общность интересов его членов. Причем одни из этих групп являются *упорядоченными*, другие — *неупорядоченными*. Упорядоченными называются те, в которых один человек или собрание людей выступают в качестве представителей всей группы. Все другие группы являются неупорядоченными. Среди упорядоченных групп Гоббс выделяет абсолютные и независимые, коими в предложенной классификации выступают суверенные государства. Не входящие в этот перечень группы являются зависимыми, то есть подвластными какой-либо верховной власти. Из подвластных групп некоторые являются политическими, тогда как другие — частными. Политическими (политическими телами или юридическими лицами — в терминологии Т. Гоббса) являются те группы людей, которые образованы на основании полномочий, данных им верховной властью государства. Частными же являются те группы, которые образованы либо самими подданными, либо на основании полномочий, данных чужеземной властью. Соответствие выделенным на государственном уровне законам придает частным группам статус законных или незаконных образований.

Таким образом, английский мыслитель выстраивает классическую систему государственной власти, которая включает в себя несколько уровней, отличающихся разной степенью автономности по отношению к носителю суверенной власти государства. Первый, высший уровень воплощает верховная государственная власть. Следующий уровень составляет политическая власть, представленная на основе делегированных высшим сувереном полномочий. И наконец, третий, самый низкий уровень представлен частными группами, сформированными на основе собрания подданных или, что является весьма симптоматичным обстоятельством, учрежденными иноземной властью. Степень сродства местной автономии и политической зависимости от зарубежных

источников определяется Т. Гоббсом чисто логически: все, что в государстве образовано на основе полномочий, данных иностранной верховной властью, может иметь только частный характер[1].

Представительство является главным признаком упорядоченности в системе государственного управления и служит способом трансляции политической воли суверена в отношении его подданных. Соответственно и статус государственного служащего может получить только то лицо, которое имеет возможность представлять перед кем-либо лицо государства. Как отмечает Т. Гоббс, «солдат, не принадлежащий командному составу, хотя и сражается за государство, не представляет в силу этого лица государства, так как ему не перед кем представлять его. Ибо всякий, имеющий командование, представляет лицо государства лишь перед теми, кем он командует»[2].

Управлять какой-либо территорией, по мысли Гоббса, можно двояким образом: через прямую власть суверена и через местное собрание. Правление через местное собрание, дарованное сувереном территориальным князьям *по поручению*, соответствует *провинциальному* уровню и рассматривается английским мыслителем в качестве достаточно распространенного явления в политической истории многих стран. Гоббс приводит пример римлян, верховная власть которых простиралась на многие провинции через наместников и преторов, тогда как самим Римом и примыкающими к нему территориями управляло собрание.

Передача государственной власти на места *по поручению* отличает систему управления не только провинции или колонии, но и города, университета, колледжа, церкви или вообще какой-нибудь группы людей. Однако ученый предостерегает от увлечения чрезмерной децентрализацией, отмечая, что там, где непосредственное участие населения в принятии решений является невозможным (к примеру, ввиду его численности), люди по природной склонности предпочитают поручать управление своими общими делами скорее монархической, чем демократической форме правления. При этом всякий долг, обусловленный договором, заключенным собранием, или всякое противозаконное постановление этого собрания являются актом лишь тех, кто голосовал за этот договор, а не тех, кто голосовал против или отсутствовал. Кроме того, Гоббс формулирует общее правило, не позволяющее полностью

---

1 *Гоббс Т.* Левиафан, или Материя, форма и власть государства церковного и гражданского // Собр. соч.: В 2 т. — М.: Мысль, 1991. Т. 2.— С. 174.

2 Там же. — С. 188.

передать власть местному собранию, даже *по поручению*. Правило гласит: «если член какого-нибудь политического тела считает себя обиженным им, то дело это подсудно суверену и тем, кого суверен установил судьями для подобных случаев..., но оно не подсудно самой корпорации, ибо она в целом является в этом случае таким же подданным, что и истец»[1].

Выстроенное Гоббсом доказательство приоритетности государственного интереса в отношении интереса территории вряд ли позволяло выдерживать нормы социального порядка, призванного пронизывать все уровни государственной власти, особенно при увеличении размеров государства и расширении провинциями своих полномочий. Усиление автономизации местного управления в Европе, приходящееся на конец XVII в., способствовало провозглашению либерального принципа Дж. Локка (1632–1704): суверенитет народа выше, чем суверенитет созданного им государства. Если государство нарушает общественный договор, оно может быть преобразовано.

После английской революции 1688 г. идеи Т. Гоббса подверглись определенной трансформации. Ярким выразителем этих метаморфоз и стал соотечественник Гоббса Дж. Локк. Его относят к теоретикам и апологетам нового класса — буржуазии. Высокий авторитет Локка связан с тремя его идеями: понятием собственности, принципом толерантности, а также разработанным им принципом большинства в политических решениях.

В центре внимания Локка, как и Гоббса, находится идея естественного права. Но, в отличие от Гоббса, Локк усматривал естественное состояние человечества в относительно гармоничном сочетании равенства и свободы. Анализируя феномен естественного права, Локк видит в механизме его реализации некоторые явные просчеты. Во-первых, нет достаточной ясности в том, что понимать под естественным правом, почему оно часто нарушается под предлогом защиты все того же естественного права. Во-вторых, механизм естественного права не предполагает наличия третейского судьи, разрешающего спорные вопросы. Локк считает достаточно опасной саму идею естественного права, поскольку тиран имеет возможность в любое время узурпировать права третейского судьи, выдавая себя за гарант законности и правопорядка. В силу этого Локк предписывает правительству не *изобретать* законы, а *находить* их. Задача государства при этом состоит в том, чтобы

---

[1] *Гоббс Т.* Левиафан, или Материя, форма и власть государства церковного и гражданского // Собр. соч.: В 2 т. — М.: Мысль, 1991. Т. 2. — С. 179–180.

обеспечивать условия для свободного саморазвития людей, основу которого составляет право собственности. Разделение светской и духовной власти делает возможным осуществление принципа толерантности, веротерпимости. Эти положения позволяют считать английского мыслителя родоначальником **либерализма** — политической ориентации, вокруг которой в течение последних двух веков осуществлялась политическая и экономическая интеграция в мире.

Эпоха Просвещения, на которую приходится бурный расцвет западноевропейской науки и культуры, существенно изменила представления об обществе и способах управления им. Просвещение уже не принимает цинизма Макиавелли и в то же время старается предельно объективно исследовать политическую реальность, подходя к ней с максимальной беспристрастностью и ценностной нейтральностью. Великий немецкий философ **И. Кант** (1724–1804) провозглашает наступление века Просвещения как эпохи выхода из состояния несовершеннолетия и обращения его в фазу свободного ответственного выбора в осуществлении своих целей. Возражая просвещенческой парадигме Платона, уповающего на доблестный отряд философствующих правителей, Кант предостерегал от искажения властью свободного суждения разума. Поэтому власть просто должна гарантировать влияние философов на власть.

Идеальной формой государственного устройства для Канта является **республика**, понимаемая им как «устройство, установленное, во-первых, согласно с принципом свободы членов общества (как людей), во-вторых, в соответствии с основоположениями о зависимости всех (как подданных) от единого общего законодательства и, в-третьих, по закону равенства всех (как граждан государства)»[1]. Однако для Канта республиканский строй не исключает монархии; скорее, наоборот, призван дополнить ее. Монархия, по Канту, есть форма политического устройства, представляющая общую волю граждан, зафиксированную в воле одного человека. В такой республике все граждане должны подчиняться принятым законам, а правительство — контролировать их соблюдение. Как форма политического устройства, республиканизм есть «государственный принцип отделения исполнительной власти от законодательной»[2].

Важным вопросом, необходимости решения которого Кант придавал максимальную степень остроты, был вопрос об условиях вечного мира

---

1 *Кант И.* К вечному миру. — М.: Московский рабочий, 1989. — С. 30.

2 Там же. — С. 32.

между народами и государствами. Оптимальной формой международного объединения, способного обеспечить всеобщий мир, является федерализм свободных государств. «Это был бы союз народов, — пишет Кант, — который, однако, не должен быть государством народов»[1]. Идея всемирного правительства решительно отвергается немецким мыслителем. Свободный союз народов скрепляет не воля отдельных людей, а закон, оказывающий на международные связи стабилизирующее воздействие.

Другой немецкий философ **Г. В. Ф. Гегель** (1770–1831), для которого проблема политических систем носила в значительной степени логический характер, был намерен, в отличие от своих предшественников, раскрыть содержание политического строя изнутри его самого, из понятия о нем.

В противовес популярной либеральной триаде Монтескье в отношении разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную Гегель выдвигает свою триаду, устанавливающую наличие княжеской, правительственной и законодательной властей[2]. Главным недостатком формулы Монтескье Гегель считал «одностороннее их выпячивание друг за друга на основе их взаимного ограничения». Такой тип взаимоотношений между властями не устраивал Гегеля, поскольку смешивал без остатка принципиально различные в отношении друг друга органы. Монархия, к примеру, не должна быть ограниченной, поскольку не может быть ограниченным суверенитет государства.

Призвание княжеской власти как раз и состоит в том, чтобы было узаконено право последнего визирования текущих государственных решений. В подтверждение этому в жертву приносятся столь популярные для Просвещения идеи политического равенства. Для Гегеля эти идеи представляются плодом «рассудочных абстракций», игнорирующих реальный ход политической эволюции. Подлинное равенство — это равенство перед законом, и оно достижимо лишь при *конституционно* оформленной «разумной монархии», как раз и призванной обеспечить неотъемлемые права личности. Под конституционностью Гегель понимает «определение прав, то есть свобод вообще, а также организацию их осуществления».

Правительственная власть, в которую немецкий философ включал и судебную, преследовала достижение цели, о которой писал еще

---

1 *Кант И.* К вечному миру. — М.: Московский рабочий, 1989. — С. 34.

2 *Гегель Г. В. Ф.* Философия права. — М.: Мысль, 1990. — С. 311.

Аристотель: совмещение интересов среднего класса с интересами сильной монархии. Действующее на пересечении этих интересов чиновничество как раз и образует ту многочисленную прослойку в классическом буржуазном государстве, которая получила название «бюрократия». От извращений, касающихся этой прослойки, об опасности которых Гегель в свое время предупреждал, может предохранить двойной контроль: с одной стороны — монарха, с другой — низших звеньев общества, то есть корпораций, цехов общин и т. д.

Сущность законодательной власти Гегель усматривал в ее независимости от представительных органов, полагая законотворчество как свободную от интересов масс деятельность профессиональных политических структур. Законодательная власть может быть подчинена только монарху, представительные же слои должны выполнять только совещательную функцию. Законотворчество — это достояние не всех, а только приближенных к особого рода деятельности, а потому Гегель лишает возможности быть избранными значительную часть людей, относя их интересы к проявлениям ложного обыденного сознания. Отрицая за народом право на законодательную деятельность, Гегель не закреплял таких прав и за «частным сословием», поставлявшим своих представителей в органы правительственной власти. Сословное собрание, из среды которого выдвигаются эти представители, является проводником интересов гражданского общества — сферы реализации особенных частных целей и интересов свободной личности. Тремя основными составляющими гражданского общества, по Гегелю, являются *система потребностей, отправление правосудия (полиция) и корпорация*. Гражданское общество и государство в гегелевской логической схеме обозначаются соответственно как царства рассудка и разума, а потому гражданское общество должно быть определено в государстве в качестве одной из составляющих.

Гегелевская концепция государства синтезирует платоновско-аристотелевскую идею государства как нравственного субъекта с христианской идеей свободы, воплощенной в гегелевской трактовке гражданского общества. Гегелевская концепция политики проистекает из приоритета государственных форм правления над негосударственными, когда все существующие власти вырастают из одного «целого». Гегель выдвигает императив «господства права», который синтезирует субъективное и объективное в проведении политической игры. «Господство права» — это по сути этатистский вариант в достижении идеала обеспечения прав свободной личности.

Марксистская теория государства стала логическим продолжением гегелевского подхода. **К. Маркс** (1818–1883) и **Ф. Энгельс** (1820–1895) исходили из классовой природы государства, возникшего в результате раскола общества на классы с противоположными друг другу экономическими и политическими интересами. Каждая историческая форма государства является способом закрепления политического господства одного класса над другими, дифференцированными по характеру отношения к средствам производства. Универсализм гегелевской *идеи* трансформируется в миссионерскую роль пролетариата, способного путем преобразования в господствующий класс окончательно разорвать порочный круг многовекового неравенства.

Совокупность производственных отношений, складывающихся между различными классами, составляет экономический базис общества, над которым возвышается политическая и юридическая надстройка и которому соответствуют формы общественного сознания. Это означает, что экономические интересы людей в конечном счете обусловливают мотивы их политических идеалов и устремлений. Это основополагающее марксистское положение, вырванное из исторического контекста, было взято на вооружение догматически мыслящими руководителями СССР и использовано в разработке внутренней и внешней политики страны на долгие годы. Многие советские руководители были убеждены, что при проведении каких-либо общественных преобразований достаточно подготовить для этого экономический фундамент, тогда и надстроечные институты (религиозные, политические или правовые) перестроятся соразмерно произошедшим экономическим изменениям.

Испытывая детерминирующую силу экономического фактора, политическая деятельность обладает способностью воздействия на экономические процессы. Главное значение в этой связи придается революциям — своеобразным «локомотивам истории», которым отводится роль «повивальной бабки», обеспечивающей успешное появление на свет новых общественно-экономических формаций. Основу развития общественно-экономических формаций, по Марксу, составляют сменяющие друг друга азиатский, античный, феодальный и буржуазный способы производства. Уже после смерти Маркса Ф. Энгельс изложил другую редакцию типизации государств в рамках концепции общественно-экономических формаций, выделив рабовладельческое, феодальное и капиталистическое государства.

В целом же политическая концепция марксизма сформировалась в русле антиэтатистской, умеренно анархистской традиции, наибольший

вклад в которую внесли **М. А. Бакунин** (1814–1876) и **О. Бланки** (1805–1884). Даже сама идея диктатуры пролетариата как переходной формы государства таила в себе значительный элемент анархистской идеологии, что подкреплялось выводами Маркса о том, что классовая диктатура пролетариата является необходимой переходной ступенью к уничтожению классовых различий вообще. Ростки эффективной государственной модели Маркс видел в Парижской коммуне, действия которой им оценивались очень высоко.

Заметную роль в раскрытии сущности государственной власти сыграло наследие итальянского экономиста и социолога **В. Парето** (1848–1923), разработавшего популярную сегодня **теорию элит**, давшую начало целому направлению в социально-политических исследованиях.

Теория элит послужила реакцией на теоретическую слабость прогрессистской идеологии, под знаменем которой сформировалась вся эпоха Просвещения, подготовившая расцвет гегельянства и марксизма в объяснении законов исторического развития. Теория элит отрицает идею исторического прогресса, не видя за ней никакого реального содержания. История есть совокупность социальных циклов, у истоков которых стоят элиты — властвующие меньшинства, определяющие общую политику развития общества. Элиту, по Парето, составляют две силы: «лисы» и «львы». «Лисами» называют представителей элиты, наделенных от рождения «остатками», то есть предрасположенностью к манипулированию массами с помощью хитрости и обмана. А «львами» — обладающих способностью использовать силу для достижения политических целей. Важная роль в дифференциации элиты отводится инстинктам, которые во многом и предопределяют каждому человеку его политический выбор.

Парето выделяет шесть основных групп инстинктов: инстинкты производственного характера; инстинкты, выражающие устойчивый характер отношений между людьми и вещами; инстинкт самовыражения (на нем основана религия); общественный инстинкт (самопожертвование); инстинкт, связанный со стремлением к самосохранению; половой инстинкт. Инстинкты определяют настроения людей, а последние — психологическую установку человека. Среди «лис» превалируют настроения скептицизма, среди «львов» — вера.

Наличие инстинктов не отрицает существенного влияния на поведение человека рациональных мотивов, которые Парето, в свою очередь, делит на четыре вида: простое утверждение, обращение к авторитету, возведение настроения в принцип и словесные доказательства. Именно анализ инстинктивной и рациональной сфер в политическом поведении

индивидов может позволить объяснить существующие в обществе политические тенденции, поскольку действие объективных законов в обществе Парето решительно отвергал. В обществе действует две силы: сила принуждения и сила инерции, снятие которых друг другом только и может служить основанием их законосообразности.

Взаимоотношения между двумя группами политической элиты составляют естественную базу их кругооборота, позволяющего обществу таким образом сохранять политическую стабильность, избегая тем самым кровопролитных революций. Кругооборот политических элит предусматривает механизм кооптации новых членов, что позволяет избежать социальной напряженности, связанной с дискриминацией одного слоя общества другим.

В экономическом плане «львам» и «лисам» соответствуют спекулянты и рантье, в роли которых выступают бизнесмены и вкладчики, живущие на проценты. Если в обществе господствуют спекулянты, то это означает состояние промышленного подъема; господство рантье означает стабилизацию и последующее загнивание.

Народный суверенитет с точки зрения теории элит является иллюзией, поскольку иллюзорны все существующие представления об эгалитаризме, народном представительстве, классовой борьбе и социализме. Демократия также не может существовать по причине ее невозможности. Доказательством этого служит знаменитый закон Парето, гласящий: «Способ распределения доходов является одним и тем же в разных странах и в различные исторические эпохи». И сколько бы ни совершенствовалась политическая и экономическая структура общества, традиции, заложенные в нем, так и не смогут трансформироваться, какими радикальными ни казались бы произошедшие изменения. Закон, экономически обоснованный итальянским мыслителем, устанавливал некую постоянную величину, отражающую взаимодействие размеров доходов и численности получающих их лиц. При любых общественных преобразованиях общество всегда вынуждено возвращаться к присущему только ему способу распределения, какими бы глубокими ни были эти преобразования.

Соотечественник Парето **Г. Моска** (1858–1941) считал, что политическая власть никогда не сможет стать властью самого народа. И поэтому должен сформироваться особый класс одухотворенных и способных правителей — **меритократия**, — статус которого был бы противопоставлен эгалитаристским тенденциям в политике.

М. Вебер (1864–1920) не только составил поистине целую эпоху в развитии политической и социологической наук, но и определил на

много лет вперед устойчивую моду на специфический тип гуманитарного знания. Беря в качестве объекта своего рассмотрения научную рациональность, Вебер признавал ее ограниченность применительно к решению социальных, в том числе политических проблем. Хотя в науке и нет ничего постоянного — всякое знание через определенный момент времени устаревает, но общество не должно непрерывно подвергать пересмотру ценности, заложенные в основу его конституции. А потому его основу должны составлять прочные этические принципы, являющиеся непременным условием обеспечения целостности социума, гарантом его стабильности и жизнеспособности.

Вебер выделяет три добродетели для политика, служащие средством достижения его целей: страстность, чувство ответственности и глазомер. Но, находясь в нормативных рамках этих качеств, политик волен свободно обходиться с некоторыми известными христианскими догматами морали. Это становится возможным благодаря разделению этики на два вида: «этику умонастроения, убеждения» и «этику ответственности». Только в нормативных рамках второго вида этики возможен выход на политическое маневрирование, являющееся характерной чертой деятельности государственного служащего.

Внимание Вебера в связи с этим приковано к тому, чтобы выяснить, как в этих условиях использовать шанс, позволяющий идею политика сделать основой всеобщего законодательства. Навязывание воли другим при этом должно быть не насильственным, а справедливым и этически оправданным, что может быть достигнуто, по Веберу, лишь в условиях сложившейся в обществе харизматической власти. Процесс рационализации, пронизывающий становление буржуазного общества, делает неминуемым образование в рамках классического отношения «князь — свита» особого рода профессионалов-чиновников, чьи функции в государственной иерархии строго фиксированы, а судьба их достаточно автономна относительно какого-либо исхода политической борьбы. Классическая дихотомия «князь — свита» исходит из тотального подчинения класса государственных чиновников политической воле вождя, при поражении которого с политической арены уходит вся его свита. Чиновник нового образца, считает Вебер, не должен делать именно того, что всегда должен делать политик, — бороться. Деятельность вождя и деятельность чиновника, таким образом, принадлежат прямо противоположным системам ответственности, поскольку ответственность последнего, в отличие от первого, заключена в неукоснительном соблюдении воли вождя, несущего личную ответственность перед народом за уже принятое решение.

Современная политическая бюрократия является определенным буфером, защищающим вождя от парламента, позволяя ему действовать через голову парламента и даже вопреки его воле и оказывать прямое влияние на политическую ситуацию в обществе. Вызревание такой системы положило начало новой политической модели — **плебисцитарной демократии**.

Вебер не считал реальным достижение «народного суверенитета», основанного на «воле народа». Господство в политическом смысле, когда одна группа навязывает свою волю другим, в принципе, изжить невозможно, поскольку с увеличением размеров государств и численности населения возможности утверждения прямой демократии крайне незначительны. Авторитаризм — единственно приемлемое средство утверждения политического порядка в переходном обществе. В Англии и США, по Веберу, этой модели противопоставлена система соглашений между политиками и гражданами, а общественная стабильность сохраняется на основе верности этим соглашениям. Полагая данную модель утопичной, Вебер присоединяется к точке зрения **Р. Михельса** (1876–1936), сформулировавшего закон, согласно которому большинству людей предопределено покориться господству незначительного меньшинства или харизматического лидера, если это большинство намерено выжить. Харизматический лидер находится на несколько порядков выше в государственной иерархии, чем бюрократическая верхушка, которую он представляет. Именно это и позволяет ему преодолеть действие «железного закона олигархии» Р. Михельса и упрочить свое господство, заручившись поддержкой народа. Поэтому именно харизматический лидер, не интегрированный в бюрократическую систему и получивший свою власть непосредственно из рук избирателей, является для Вебера единственным кандидатом, способным реализовать политическую волю народа, если только она возможна. Вебер сформулировал суть своей концепции в одной из частных бесед так: «Демократия — это когда народ избирает лидера, которому он доверяет». После этого избранный народом лидер говорит: «А теперь замолчите и подчиняйтесь мне». Ни народ, ни партия не должны вмешиваться в то, что он делает.

Рассмотренные выше концепции управления способствовали формированию ведущих стратегий в реализации государственной политики, заключенных в доктринах либерализма, этатизма, анархизма, консерватизма, коммунизма и др. Закладка этих доктрин в основу приоритетов социально-экономического развития предопределила выделение конкретных форм государственного устройства многих стран,

вызвав к жизни многочисленные общественные институты, призванные сделать более устойчивыми и стабильными стимулируемые этими доктринами процессы.

Значительный вклад в обоснование принципов взаимодействия государства и местных органов власти внесла русская либеральная мысль XIX в. Один из наиболее видных ее представителей **Б. Н. Чичерин** (1828–1904) считал, что в истории нет раз и навсегда установленной формы политической власти, так как с изменением экономических условий меняются и сами формы государства. Высшей стадией развития идеи государства, по его мнению, является конституционная монархия. Справедливое государство формируется в результате разграничения полномочий между монархом, аристократией и демократией. Конституционная монархия способна расширить демократический элемент за счет снижения имущественного ценза и допущения все более широких слоев населения к избирательному процессу. Местное самоуправление, по Чичерину, — это организация общества как оно есть; и первое правило состоит в том, что местные учреждения должны быть построены на тех началах, на которых строится само общество. В полном соответствии с подходом к местным учреждениям как учреждениям общественным находилось и взятое Б. Н. Чичериным у немецких ученых положение о «собственном» и «препорученном ведомстве», о разделении компетенции общины на местные и государственные дела, а также восприятие общины как корпоративного союза, который предшествовал возникновению государства.

Огромную роль для понимания государством своих собственных функций сыграли теории, обратившиеся к анализу системы местного самоуправления. Особое значение эти теории приобрели в России, где общество острее всего переживало противоречия во взаимоотношениях центральной власти и провинции. Основу спорам о природе местного самоуправления положили *общественная, государственная и юридическая теории самоуправления*.

Общественная теория зародилась в Бельгии. Основные ее положения сформулированы в 1808 г. немецким ученым **Р. Гнейстом** (1816–1895) при проведении в Пруссии одной из первых реформ местного самоуправления. Эта реформа была обусловлена экономическим упадком страны из-за неэффективной системы управления городским хозяйством. На основе данной теории государство принимало на себя обязанности не подавлять деятельность и инициативы общественных организаций: естественным правом любой общности признавалось право на самоуправление.

Первоначально общественная теория самоуправления выступила в форме *теории свободной (естественной) общины*. Ее представители считали, что право общины является естественным и неотчуждаемым, как и права человека. Теория свободной общины возникла как реакция на чиновное (административное) управление со всеми его негативными моментами. Одним из наиболее интересных положений этой теории стало присоединение к трем признанным ветвям государственной власти — представительной, исполнительной и судебной — общинной (коммунальной) ветви. Государство не создает коммунальную структуру, а лишь признает сам факт ее существования. Община, опирающаяся на собственные силы, имеет право на самостоятельное и децентрализованное существование.

Таким образом, суть общественной теории заключалась в обособлении местных общин от государства, противопоставлении общинных интересов политическим. В качестве основополагающей черты местного самоуправления выдвигался ее негосударственный и преимущественно хозяйственный характер. Местное самоуправление рассматривалось как выражение способности местных сообществ развиваться в соответствии с собственными целями и задачами.

Первым отечественным ученым, отстаивавшим точку зрения общественной теории самоуправления, был профессор **В. Н. Лешков** (1810–1881). Он писал, что коммунальные органы представляют учреждения земства, народа, а не государства и отвечают перед одним народом, что права земских учреждений в смысле прав земства отныне составляют особую самостоятельную систему прав, отличную от системы права гражданского или частного точно так же, как и от права государственного. Его активно поддержал князь **А. И. Васильчиков** (1818–1881), который отделял «местные дела» и «местные должности» от государственных дел и должностей, а также выделял в органах самоуправления «общественные союзы» и «территориальные, или административные, округа». К «общественным союзам» приравнивались сельские общества, волости, магистраты, городские думы; к «территориальным округам» — уездные и губернские земские учреждения, которые представляли коммунальные органы лишь тогда, когда к участию в их управлении приглашались представители местного общества[1]. А. И. Васильчиков, изучив опыт самоуправления в европейских странах, констатировал невозможность его перенесения на русскую почву.

---

[1] *Васильчиков А. И.* О самоуправлении. Сравнительный обзор русских и иностранных земских общественных учреждений. В 2 т. — Пб., 1870.

Земство он хотел видеть где-то посередине между французской и английской системами самоуправления. В России самоуправление должно полностью выйти из-под административного (бюрократического) влияния: только так оно может сохранить свою подлинную природу. А. И. Васильчикова вместе с Р. Молем многие исследователи считают авторами **хозяйственной теории самоуправления**, характерной чертой которой считалось выделение самоуправляющейся общины как самостоятельного субъекта права, осуществляющего особую деятельность — коммунальную, направленную на удовлетворение базовых потребностей общества по содержанию своего жилища и всего того, что его окружает.

Во второй половине XIX в. общественная теория начинает постепенно уступать место государственной теории самоуправления. Ее сторонниками в России считались известные ученые Н. И. Лазаревский (1868–1921), А. Д. Градовский (1841–1889) и В. П. Безобразов (1828–1899). Эта теория видела в местном самоуправлении передачу местному сообществу части государственных задач, привлечение местных жителей на службу государственным интересам и целям. К примеру, профессор Лазаревский определял местное самоуправление как «децентрализованное государственное управление, где самостоятельность местных органов обеспечена системой такого рода юридических гарантий, которые, создавая действительность децентрализации, вместе с тем обеспечивают и текущую связь органов местного государственного управления с данною местностью и ее населением»[1]. Первым отечественным сторонником государственной теории самоуправления стал публицист А. А. Головачев. В журнале «Вестник Европы», в серии статей «Десять лет реформ», опубликованных в 1970-е гг., он, рассматривая проблему сущности самоуправления, критиковал деятельность земских учреждений, считая, что коммунальные органы не обладают сильной исполнительной властью и поэтому не оправдывают свое название, а их участие в деле государственного управления совершенно незначительно.

Профессор А. Д. Градовский первым из русских ученых провел четкое разделение между понятиями «самоуправление» и «децентрализация», выделив первое особо. Будучи сторонником государственной теории самоуправления, Градовский считал, что особых местных дел и вопросов не существует: все дела, находящиеся как в ведении местного управления, так и в компетенции государства, имеют государствен-

[1] *Велихов Л. А.* Основы городского хозяйства. — М., 1928. — С. 235.

ный статус. Если государство передает часть своих полномочий в руки местного населения, то из этого следует, что население должно действовать на правах органа государственной власти. Следовательно, местные органы самоуправления не могут не выполнять функций органов государственной власти.

Распространение государственной теории самоуправления было вызвано процессами урбанизации и индустриализации конца XIX — начала XX в. Быстрый рост городов определил необходимость крупных инвестиций в такие сферы, как жилищное строительство, водоснабжение, электроснабжение, канализация, транспорт. Концентрация промышленности в крупных городских центрах, достижения научно-технического прогресса, развитие внутренней и внешней торговли сделали отдельные местные сообщества более зависимыми как от общегосударственного политического курса, так и от ситуации в других местных сообществах. В России же утверждение государственной теории происходило на фоне кризиса института земства, а также усиления централизации императорской власти, вызванной последствиями проведения городовой реформы 1890 г. Центральное правительство стало сопровождать внедрение и осуществление местных программ, контролируя порядок расходования бюджетных средств. В этот период повышается уровень социальной и профессиональной мобильности населения и увеличивается объем функций местных органов власти. Некоторые функции, считавшиеся ранее сугубо местными, стали относиться к государственным. Увеличение объема расходов местными органами заставляло их чаще обращаться за финансовой помощью к государству.

Еще одной причиной развития государственной теории в России явилась земская реформа 1864 г. Академик В. П. Безобразов, подчеркивая недостатки этой реформы, отмечал, что земским учреждениям дано много воли и никакой власти, что они не введены в общую систему нашего государственного управления. Главным пороком Положения о земствах 1864 г., считал он, является то, что земства в России не введены в общую систему государственного управления, а поставлены подле нее как отдельные государственно-общественные тела, не имеющие никакой органической связи с этой системой. Безобразов подчеркивал, что истинные органы самоуправления, возникнув на общественной почве под влиянием общественных интересов, тем не менее не перестают быть государственными и для этого должны входить, как звенья в общую систему власти и управления в государстве. Это самоуправление не есть общественное самоуправление, образчики

которого имеются в акционерных компаниях, ученых и других обществах; оно есть такое же государственное управление, как и бюрократическое, личное управление. Учреждения самоуправления совокупно с бюрократическими учреждениями суть двоякие органы одного и того же государственного организма, различные формы одной и той же власти. Ученый полагал, что самоуправление должно рассматриваться в совокупности с государственным управлением, как часть единого целого. Поскольку местные органы наделяются полномочиями государством, следовательно, данные полномочия имеют своим источником государственную власть и категоричное противопоставление государства и местного самоуправления не имеет никакого смысла.

Юридическая теория самоуправления исходила из отказа от противопоставления общинного, или коммунального, начала политическому. Ее сторонниками на Западе считались **Г. Еллинек** (1851–1911) и **Е. Мейер** (1855–1930), а в России — **Н. М. Коркунов** (1853–1904) и **Б. Н. Чичерин** (1828–1904). Политическое начало воплощено в правительственно-бюрократическом аппарате, тогда как общинное — в местном представительстве. Наиболее последовательно проводивший эту идею Б. Н. Чичерин считал, что наделение широкими правами местных представительств усиливает самодержавие, государственность, устанавливая баланс власти между государством и обществом. В сословных, общинных союзах и земствах сторонники юридической теории видели постоянных юридических лиц или корпорации, которые учреждает государство. Будучи одним из органов государственной системы, местное самоуправление обнаруживает свои особые интересы, ориентированные на удовлетворение локальных потребностей местного населения. Отношения государства и общины оформляются как юридические.

Н. М. Коркунов, признавая государственную природу органов самоуправления, стремился определить признаки, отличающие эти органы от органов бюрократического (государственного) управления. Он отвергал теории, пытающиеся особо отделить органы самоуправления от других административных органов тем, что их личный состав должен формироваться выборным путем. Но он и не разделял теорию Р. Гнейста, утверждавшего, что характерным признаком самоуправления является бесплатный труд местных должностных лиц. Соглашаясь с **Г. фон Штейном** (1815–1890), Н. М. Коркунов видел главное отличие коммунальных союзов в их особой корпоративной самостоятельности, в том, что органы самоуправления являются органами не государства,

а самоуправляющихся местных общин, юридическими лицами, особыми самостоятельными субъектами права, находящимися в юридических отношениях с государством. По мнению Н. М. Коркунова, «государство есть общественный союз, наделенный самостоятельной принудительной силой»[1].

В советский период интерес к вопросам местного самоуправления обостряется в период нэпа. Внедрение рыночных механизмов в экономику страны вызвало к жизни стремление к децентрализации в системе государственного управления. Именно в этот период увидели свет фундаментальные работы **Л. А. Велихова** (1882–1938) и **В. Н. Твердохлебова** (1876–1954).

Тема 3. Диагностика систем государственного управления

Назначение диагностики систем государственного управления. Государственное управление как система. Основные элементы государственного управления. Классификация форм государственного правления. Республика как форма государственного управления и ее модификации. Монархия как форма государственного управления и ее модификации. Классификация форм государственного устройства. Политический режим. Хозяйственные модели и формы хозяйствования. Кейнсианские принципы государственного управления. Исторические судьбы кейнсианства. Монетаристские принципы государственного управления. Концепция государственного управления М. Фридмана. Модель плановой экономики.

Государственное управление представляет собой сложный процесс взаимодействия основополагающих элементов, результатом которого становится особая система государственного управления, обусловливающая способ и характер взаимодействия составляющих ее социальных институтов. Вследствие значительного разнообразия сложившихся в мире систем государственного управления возникает необходимость типологизировать эти системы, определить характерные признаки для выделенных таким образом типов. Средством типологизации и выступает диагностика систем государственного и муниципального управления, основанная на выявлении общности признаков, присущих отдельным типам сложившихся в мире государств.

---

[1] *Коркунов Н. М.* Лекции по общей теории права // История русской правовой мысли. — М., 1898. — С. 121.

Основу системы государственного управления составляют четыре элемента: *власть, управление, территория и экономическая система*. Это означает, что специфика того или иного государства, государственной системы управления, может быть выражена через способ формирования в этом государстве высшего органа власти, разграничения властных полномочий между представляющими ее территориальными подразделениями, а также используемые для его воспроизводства экономические и политико-правовые методы. Блок-схема взаимодействия между этими элементами изображена на рис. 1.

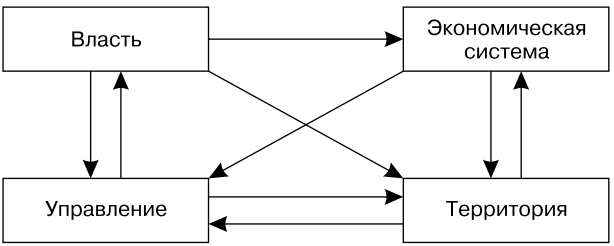

Рис. 1. Структура взаимодействия элементов системы государственного управления

Власть определяет порядок избрания и характер осуществления функций управления государством, структуру взаимодействия между ключевыми политическими институтами. В системе государственного управления власть реализуется через *форму правления*, задающую типовые особенности функционирования исполнительных и представительных органов власти.

Управление, будучи производной от власти, выражает комплекс правительственных акций, направленных на регулирование текущих социально-экономических и политических процессов. Управление воплощается в характере государственного вмешательства в экономическую жизнь, обеспечении политических прав граждан, содержании институтов гражданского общества и пр. Управление осуществляется через совокупность методов, по характеру применения которых судят о степени влияния государства на социально-экономические процессы в стране. Составным элементом государственной системы управления является *политический режим*, вбирающий в себя совокупность методов реализации функций государственной власти.

Пространственные особенности **территории** оказывают особое влияние как на саму систему государственного управления, так и на характер

экономической политики государства. Если территория государства занимает значительную площадь, это требует создания большего числа управленческих уровней по территориальным образованиям в сравнении со странами, занимающими меньшую площадь. Кроме того, не последнюю роль в механизме государственного управления играют географические особенности территории: рельеф, наличие водных артерий, климат и пр. Важнейшим средством ассимиляции территориальных особенностей в характер системы государственного управления является *форма государственного устройства*, определяющая структуру государственной власти с учетом региональных, этнических и географических особенностей местности.

И, наконец, **экономическая система** государства, служащая функциональной подсистемой государственного управления, способствует обеспечению функций рационального управления хозяйственной жизнью страны, удовлетворению базовых потребностей ее граждан, поддержке жизненно важных сфер производства и распределения продукции. Особенности экономической системы государства отражает избранная государством *модель хозяйствования* — совокупность практических предписаний, ориентированных на регулирование экономических отношений в обществе, основанных на признанных экономическим сообществом правилах разрешения противоречий в хозяйственном развитии страны. Оказывая решающее воздействие на выбор методов государственного регулирования социально-экономических и политических процессов, модель хозяйствования формируется вокруг наиболее проработанной теоретической концепции (доктрины), способной диагностировать состояние и развитие экономической системы государства и представить практические рекомендации по обоснованию мер оптимизации такого состояния. Выбор такой модели обусловлен характером возникающих в обществе экономических проблем, степенью интегрированности экономической системы в мировую экономику, степенью развития рыночных отношений.

Все представленные выше элементы системы государственного управления являются инструментами диагностики существующих систем государственной власти, изучение которых через призму представленных элементов позволяет провести дифференциацию этих систем по различным типологическим группам.

Итак, государственное управление может быть реализовано через одну из своих форм, именуемых *формами правления*, на выбор которой оказывают влияние политические, экономические факторы, а также особенности социокультурного и исторического развития территории.

Форма правления — это общественно признанный на территории способ избрания и функционирования высшей государственной власти. В основу функционирования высшей государственной власти в стране, как правило, закладывается характер взаимоотношения между основными ее институтами и прежде всего законодательной, исполнительной и судебной ветвями. В основу типологии разделения государственных систем по формам правления обычно положены по меньшей мере два критерия: парламентская ответственность правительства и факт всенародной избранности главы государства. Закладывая в основу дифференциации эти критерии, можно получить следующие разновидности форм государственного правления (табл. 1).

Таблица 1. Типология форм правления

	Правительство ответственно перед главой государства	**Правительство не ответственно перед главой государства**
Глава государства избирается всенародно	Президентская республика	Смешанная республика
Глава государства не избирается всенародно	Парламентская республика. Абсолютная монархия. Дуальная монархия	Парламентарная монархия

Таким образом, порядок замещения должности главы государства предполагает существование двух видов форм правления: республиканской и монархической.

Республика — это форма правления, основанная на принципах представительной демократии. При республиканской форме правления все высшие органы власти либо избираются, либо контролируются представительскими учреждениями. Республиканская форма правления имеет три разновидности: парламентскую, президентскую и смешанную.

Основным критерием различия между парламентской и президентской формами правления являются полномочия правительства. *Парламентская форма* характеризуется провозглашением принципа верховенства парламента, перед которым правительство несет полную ответственность за свою деятельность. В рамках этой формы победившая в ходе избирательной кампании партия обычно получает право на формирование правительства, которое обязано подать в отставку, как только правящая партия лишится большинства в парламенте. Поэтому в парламентской форме правления нет строгого разделения на законодательную и исполнительную ветви власти. Формальным признаком

парламентской формы правления стала должность премьер-министра. Премьер-министр вместе с остальными членами правительства одновременно является депутатом нижней палаты парламента. Вся ответственность за исполнительную власть ложится на него, даже если в республике есть президент, выполняющий по конституции функции главы государства и служащий символом единства нации. Президенту в парламентской республике предоставлены ограниченные по сравнению с премьер-министром полномочия. Правительство в парламентских республиках ответственно перед парламентом, который, в свою очередь, имеет право выразить правительству недоверие. Вынесение недоверия нижней палатой парламента может повлечь за собой как отставку правительства, так и роспуск нижней палаты, если премьер-министр рекомендует номинальному главе государства сделать это.

Президентская республика, классический образец которой представлен в США, предполагает строгое разделение властей на законодательную и исполнительную. Данная форма предусматривает подконтрольность правительства лично президенту страны. Президент является главой исполнительной власти и не несет политической ответственности перед парламентом. При этом президент может как возглавлять исполнительную власть, так и находиться над ветвями власти, являясь гарантом их разделения. Президент, как правило, обладает правом отлагательного вето на законопроекты, принимаемые парламентом, но это право может быть преодолено парламентом с помощью квалифицированного большинства голосов. Кроме того, президентская форма правления предполагает наличие института *импичмента* — права возбудить против президента процедуру отрешения его от должности, если будет доказан факт нарушения им норм конституции.

Смешанная республика, представленная в таких странах, как Франция, Португалия или Финляндия, соединяет в себе элементы президентской и парламентской форм правления. Главным свойством президентской республики является институт избираемого народом президента, наделенного правами главы исполнительной власти. А основным свойством парламентской республики является парламентская ответственность правительства, возглавляемого премьер-министром. Объединение свойств в рамках смешанной системы республиканского правления обусловливает ситуацию тесного взаимодействия между президентом и правительством, которые, в свою очередь, могут представлять различные партии и соответственно контролироваться ими.

Монархия — это форма правления, основанная на выделении в системе государственного управления должности главы государства, получающего соответствующие полномочия в порядке престолонаследия. Исключением является только Малайзия, где монарх избирается на определенный срок советом правителей, представляющих федерацию. Основными разновидностями монархической формы правления являются абсолютистская, теократическая, конституционная монархии. В *абсолютистской монархии* нет разделения властей и монарх является единственным носителем высшей государственной власти. Определенной разновидностью абсолютистской монархии можно считать *теократическую монархию*, наделяющую функциями высшего должностного лица государства ее высшего духовного лидера. Монархические режимы Саудовской Аравии и Омана можно отнести именно к этому типу. В руках такого монарха сконцентрированы все основные властные полномочия, позволяющие ему руководить административной деятельностью правительственного аппарата, издавать законы и даже отправлять правосудие. *Конституционная монархия* имеет две разновидности: дуальную и парламентарную. В конституционной монархии власть монарха существенно ограничивается конституцией. И если в дуальной монархии монарх лишается, как правило, законодательных и судебных прерогатив, то в парламентарной он вообще не имеет полномочий ни в одной из ветвей государственной власти, оставаясь только номинальным главой государства. В дуальных монархиях законодательную власть воплощает избранный народом парламент, а исполнительную — правительство, ответственное перед монархом. Вместе с тем в условиях дуальной монархии монарх сам может возглавлять правительство, определяя основные направления внутренней и внешней политики. Такая система в настоящее время действует в Иордании. В условиях дуальной монархии, несмотря на то что законы, как правило, принимаются парламентом, монарх пользуется правом абсолютного резолютивного вето. Дуальная монархия является своеобразной переходной формой от абсолютистской монархии к парламентской и поэтому редко встречается в современный период. Что касается парламентарной конституционной монархии, она сегодня является наиболее распространенной формой монархии и существует в таких странах, как Австралия, Бельгия, Великобритания, Голландия, Дания, Норвегия, Швеция и Япония. Неотъемлемым атрибутом парламентарной монархии является институт *контрасигнатуры*, означающий, что подпись монарха действительна лишь при наличии подписи

премьер-министра или другого компетентного представителя исполнительной власти.

Широкое распространение в современном мире такого несколько архаичного института, как монархия, можно объяснить либо стремлением сохранения экономических и культурных связей между исторически родственными государствами (страны Британского содружества), либо стремлением объединить враждующие политические или этнические группы (Испания, Афганистан). Реставрация монархии в Испании после смерти Франко позволила избежать гражданской войны, а о короле Бельгии говорят, что он является единственным настоящим бельгийцем, поскольку все остальные жители страны либо фламандцы, либо валлоны.

Политический режим представляет собой ту сторону государственного управления, которую рассматривают с точки зрения используемых средств, методов политического влияния на общественные институты. Значение политического режима в механизме формирования системы государственного управления состоит в том, чтобы адаптировать сложившуюся в обществе совокупность общественных институтов целям государства, в частности заложенным в их основу ценностям и приоритетам. Диагностика сложившегося в стране политического режима позволяет изнутри различать отнесенные к одному и тому же типу правления государственные системы в зависимости от используемых их руководством методов, форм и способов проведения своей политики в обществе. Наиболее характерными для современных государств являются демократический, авторитарный и тоталитарный режимы.

Демократический политический режим предполагает наличие развитых институтов гражданского общества, поддерживаемых государством и вступающих с ним в равноправные отношения. Атрибутивными признаками демократии являются соблюдение принципа разделения властей (прежде всего на высших уровнях государственной власти), полноправное участие граждан в формировании органов власти всех уровней, наличие политических свобод (свобода слова, многопартийность, всеобщее и равное избирательное право и др.). В рамках демократического режима принято различать непосредственную и представительную формы демократии. Непосредственная демократия, чьей организационной формой является народное собрание (вече), означает возможность граждан непосредственно участвовать в решении стоящих перед ними проблем. Но такая форма демократии возможна лишь

в малонаселенных пунктах и реализуется прежде всего в институте местного самоуправления. Представительная демократия предусматривает выборы представителей от населения, наделенных полномочиями принимать общезначимые решения. Представительная демократия воплощается как в коллегиальной форме (парламент), так и в единоличной (президент, губернатор, мэр).

Иногда выделяют *либеральный политический режим*, который отличается высокой степенью политической свободы, однако реально пользоваться этой свободой могут далеко не все, в связи с чем органы государственной власти часто прибегают к различным формам принудительного воздействия в силу узости социальной базы, на которой они сформированы[1]. От демократического либеральный режим отличает то, что он сочетается с авторитарными методами правления, допускающими при наличии развитых рыночных отношений и экономической свободы жесткие регулирующие действия со стороны государства. Наиболее показательным примером государства, исповедующего либеральные принципы осуществления экономической политики, является современный Китай, достигший в последнее время заметных экономических успехов.

Авторитарный политический режим основан на использовании административных мер поддержки персонифицированной государственной власти, воплощающей в себе господство сложившегося в обществе экономического и социального порядка. Наибольшее распространение авторитарный режим государственного управления получил в странах «третьего мира», где президентские указы могут становиться едва ли не основным источником законодательства страны. К примеру, в то время, как государства Пакистан и Бангладеш находились на военном положении, законодательный процесс в них осуществлялся исключительно посредством президентских указов, причем даже изменения в конституцию вносились именно таким образом[2]. Авторитарный режим означает такой способ государственного управления, при котором реакция общества на управление блокируется или игнорируется властной элитой. В условиях авторитарного режима отсутствуют или сдерживаются такие институты демократического общества, как свобода слова, свободные выборы или политические свободы. Автори-

---

[1] Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Общая часть: Учебник. В 4 т. 3-е изд./ Под ред. Б. А. Страшуна. — М.: БЕК, 1999. Т. 1, 2. — С. 231.

[2] *Черкасов А. И.* Сравнительное местное управление: теория и практика / РАН, Ин-т государства и права. — М.: Форум, ИНФРА-М, 1998. — С. 39.

тарный режим сдерживает деятельность оппозиционных политических сил, вводит предварительную цензуру на репортажи и публикации в СМИ.

Тоталитарный политический режим предполагает тотальный контроль государственных органов власти над функционированием большинства сфер общественной жизни и подчиняется идее целостного и неделимого государства. Тоталитаризм является естественным продолжением политики авторитаризма. Режим тоталитаризма есть не что иное, как разновидность деспотизма, способного проявиться при любой форме государственного правления. Тоталитарный режим несовместим ни с одним из институтов демократических государств. Для него характерны отрицание политических, экономических и духовных свобод, диктат одной политической партии, бесконтрольная деятельность спецслужб и пр. Инструментами насаждения тоталитарного режима являются внеэкономическое принуждение к труду, бюрократический механизм в принятии решений, принудительная идеология, репрессии в отношении нелояльных граждан и т. д.

Часто влияние политического режима на систему государственного управления бывает столь значительным, что искажает первоначальный смысл других составляющих систему элементов.

Форма государственного устройства выражает способ организации государственной власти в отношении связи государства с составляющими его территориальными образованиями. Форма государственного устройства реализуется через способ объединения территорий в границах единого государственного образования с учетом их национально-этнического и социокультурного своеобразия.

Выделяются следующие формы государственного устройства: *унитарные государства и федерации*.

Унитарное государство представляет собой связь входящих в состав централизованного государства политически однородных территориальных образований, не обладающих признаком суверенности. Унитарное государство предполагает единство на всей своей территории гражданства, законодательства, налогово-финансовой системы, а также центральных органов власти. Такие государства могут быть как централизованными, так и децентрализованными. В централизованном унитарном государстве (Индонезия, Таиланд) управлением на местах ведают назначенные чиновники общей компетенции (губернаторы, префекты), тогда как в децентрализованном (Великобритания, Швеция) на местах действуют не государственные служащие общей компетенции, а местные отделения министерств и ведомств. В их полномочия

входит решение отраслевых задач государственного значения. Наряду с ними местными делами управляют муниципальные советы, статус которых может быть подтвержден дополнительными государственными полномочиями.

В **федерациях** суверенные права территориальных образований подтверждены действующим законодательством, регулирующим разграничение сфер полномочий федеральных и региональных органов власти. Федеральное устройство государства предполагает разделение государственной власти по объектам территории, соответствующим полномочиям составляющих федерацию субъектов. Государственный аппарат субъектов федерации самостоятельно представлен, как правило, всеми ветвями власти, за исключением судебной, которая в ряде федеративных государств остается единой. Государство может передавать часть своих полномочий субъектам для решения вопросов государственного значения, оставляя за собой право контроля за их выполнением.

Временный союз государств, созданный для достижения определенных целей входящих в него территориальных образований, называется **конфедерацией**. Статус конфедерации является, как правило, переходным и не может рассматриваться в качестве способа государственного устройства, поскольку не содержит признаков государства (суверенитета, общности территории и пр.).

Модели хозяйствования призваны определить приоритетные направления в реализации экономической политики государства на краткосрочный период. Модели хозяйствования не являются изначально заданными для экономической политики государства и предназначены для преодоления спорадически возникающих трудностей государства в области регулирования финансовой системы страны, повышения качества жизни ее подданных, стимулирования производственной деятельности национальных предприятий, формирования инвестиционного климата и пр. Модели хозяйствования включают в себя набор устоявшихся мер реализации экономической политики государства, основанных на фундаменте устоявшихся экономических доктрин.

В мировой практике сложились три хозяйственные модели: *кейнсианская, монетаристская и модель плановой экономики*.

Кейнсианская модель в качестве главного приоритета рассматривает борьбу с экономическими спадами и безработицей — это составляет основу государственной политики.

Кейнсианская модель хозяйствования сформировалась на основе классической теории британского экономиста **Джона Менарда Кейнса**

(1883–1946), разработавшего ряд практических рекомендаций для правительств стран, столкнувшихся с угрозой экономического кризиса. Основу этой модели составляют следующие положения теории:

- необходимость вмешательства государства в процесс воспроизводства;
- главным инструментом вмешательства государства в воспроизводственный процесс является бюджетная политика. Кредитно-денежные механизмы должны играть вспомогательную роль, приспосабливаясь к ней. Ставки процента за кредит должны быть максимально устойчивыми или иметь тенденцию к снижению;
- дефицит спроса — главная причина экономических кризисов. Необходимо форсировать стимулирование компонентов спроса — личное потребление и накопление. Обеспечение «эффективного спроса» заключается в достижении равновесия между производством, потреблением, доходом и занятостью;
- возможность допущения дефицита бюджета, имеющего циклический характер, — увеличивающегося в период спада и снижающегося в период подъема. Основы теории циклического балансирования бюджета были заложены Дж. Кейнсом в 1930-е гг. Теория опровергает расхожую в правительственных кругах установку на необходимость ежегодного балансирования бюджета. Кейнс допускает существование бюджетного дефицита, являющегося даже полезным в стимулировании экономики. Во время экономического спада для стимулирования экономического роста государство обязано сократить налоги и увеличить расходы. Расходы государства оживляют частный бизнес и ведут к росту дохода и занятости.

Кейнсианская модель реформирования экономики сыграла огромную роль в становлении современных экономических методов стимулирования национальной экономики. Именно кейнсианская модель легла в основу политики «нового курса» Ф. Д. Рузвельта, оказавшего решительное влияние на возможности преодоления США последствий Великой депрессии начала 1930-х гг. Приоритетными направлениями этой политики стала активная бюджетно-финансовая политика государства, предусматривающая выделение приоритетных направлений развития национальной экономики и поддержку системообразующих предприятий, стимулирование программ занятости и гибкое использование ставки рефинансирования в качестве инструмента регулирования финансового рынка.

В настоящее время кейнсианские принципы регулирования национальной экономики получили подтверждение на примере реакции правительств разных стран на события мирового кризиса 2008–2009 гг., когда с целью противодействия последствиям кризиса были применены общие для этих стран инструменты: снижение центральным банком ставки рефинансирования, разработка программ поддержки системообразующих предприятий, комплекс программ социальной поддержки, масштабная поддержка банковского сектора и пр.

Монетаристская модель основана на трудах нобелевского лауреата **Милтона Фридмана** (1912–2006), профессора из Чикаго, предложившего меры по борьбе с инфляцией в качестве главного приоритета в проведении государственной политики. Методологию монетаризма можно проиллюстрировать рядом положений:

- рыночная экономика располагает свойством саморегулирования, и какое-либо вмешательство в ее механизмы недопустимо;
- вмешательство государства в механизм экономики возможно только в денежной сфере. Государство должно обеспечить устойчивость денежной единицы через ограничение роста денежной массы. Прирост объема денежной массы должен быть около 5 % в год, кроме того, необходимо ежегодное снижение ставки подоходного налога;
- объем денежной массы в обращении должен строго соответствовать стоимости произведенной товарной продукции через соотношение $MV = PQ$, где M — количество денег, V — период оборота денежных средств, P — цены на товарную продукцию, Q — количество продукции;
- спады трудовой активности представляются естественным явлением и служат способом ограничения роста заработной платы, что сдерживает инфляцию.

В соответствии с монетаристской доктриной, образующееся в условиях неконтролируемого роста государственных расходов увеличение денежной массы влечет образование дефицита платежного баланса, что может быть следствием производства национальными предприятиями продукции, невостребованной на рынках, и это усиливает процессы инфляции в экономической системе страны. И поэтому государство обязано жестко контролировать количество денег в обращении. Сокращая их массу, оно заставляет хозяйствующие субъекты более рационально и осмыслено расходовать денежные средства. Снижая долю неконкурентоспособной и невостребованной продукции, государство

добивается того, что предприятия либо закрываются, либо модернизируются, что способствует самообновлению и прогрессу национальной экономики. Благодаря росту конкурентоспособности продукции национальных предприятий существенно повысится и эффективность экономики государства в целом. Экономическая система освободится от нерентабельных предприятий и ликвидирует возникший дефицит платежного баланса.

Будучи оппозиционной кейнсианской, монетаристская модель делает ставку на минимизацию государственного вмешательства в экономические процессы, перенося акцент исключительно на рыночные принципы государственного регулирования. Так, фактически все государства Восточной Европы в начале 1990-х гг. использовали рекомендации монетаристских идеологов для модернизации своих экономических систем. При этом в одних странах за последние два десятилетия применение монетаристских предписаний признано положительным (Великобритания), тогда как в других — отрицательным (Аргентина, Россия).

Модель плановой экономики предполагает внедрение в систему государственного управления институтов планирования, определяющих перечень целевых индикаторов в развитии базовых отраслей национальной экономики. Институциональной основой такой политики могут выступать стратегии социально-экономического развития страны, наличие специализированных органов в системе верховной власти, уполномоченных реализовывать сбалансированную политику государства в сфере распределения ресурсного потенциала. Модель плановой экономики может предполагать формирование крупных хозяйственных комплексов, контролируемых органами власти, выступающих системообразующими субъектами на национальных рынках и оказывающих влияние на их динамику.

Модель плановой экономики, в отличие от кейнсианской модели, привязана не столько к необходимости стимулирования совокупного спроса посредством бюджетно-финансовой политики, сколько к активизации предложения, формирования производственной политики.

Модель плановой экономики присуща главным образом государствам с централизованной экономикой, которые обладают такими чертами, как:

- наличие института государственного планирования, в функции которого входит определение характера развития отраслей экономики, а также установление ценовой и тарифной политики на рынке товаров и услуг;

- наличие крупных государственных корпораций, которые напрямую либо косвенно контролируются государством, получая от него значительную часть заказов;
- участие государства непосредственно в управлении деятельностью ведущих предприятий.

Трансформация модели плановой экономики в современных условиях нашла воплощение в тесном сочетании рыночных механизмов и высокой степени концентрации хозяйственных функций в руках государства. Директивное планирование в таких условиях уступает место индикативному (планированию ресурсов, которыми располагает государство), а административные методы государственного управления постепенно вытесняются косвенными способами государственного регулирования. Таким образом, использование плановой экономической модели сделало соизмеримыми экономические системы в таких странах, как Южная Корея, Китай, Индонезия и даже Япония.

Так, к примеру, в начале 1960-х гг. Министерство внешней торговли и промышленности Японии создало объединение, в которое вошли такие гиганты, как Sony, Hitachi, Toshiba, NEC и Mitsubishi. Оно было названо Японской электронно-компьютерной компанией и получило от Японского банка развития льготный кредит для форсирования экспорта потребительской электроники, что стало началом японской компьютерной революции. Подобные кредиты вплоть до середины 1970-х гг. обеспечивали до половины всех заимствований крупных компаний, направленных на финансирование экспортных операций, и выдавались на 3–5 процентных пунктов ниже средней межбанковской ставки того времени. Вследствие этого цены на мировых рынках, где чувствовалась японская конкуренция, стали снижаться, тогда как на защищенном внутреннем рынке — расти, что в конечном счете привело к усилению роли государства, распределяющего дотации в наиболее значимые отрасли. Так, если в США только 6,6 % ВНП производится в отраслях, считающихся регулируемыми государством, то в Японии этот показатель составил в промышленности 16,8 %, в сельском хозяйстве — 86 %, а в финансовой сфере — 100 %; среднее его значение равно 50,4 %[1].

Таким образом, модель плановой экономики формировалась в первую очередь в тех государствах, которые стремились избежать неоправданной конкуренции в ресурсодефицитных отраслях, подготавливая

[1] *Иноземцев В. Л.* Расколотая цивилизация. — М.: Наука, Академия. — 1999. Ч. 2.

представляющие их предприятия для продвижения на мировые рынки. В то же время эта модель представляется адекватной и как форма инновационного прорыва в высокотехнологичных отраслях, и как способ их вывода из затяжного системного кризиса.

Элементы системы государственного управления, разделенные на четыре ведущие группы (формы правления, формы государственного устройства, политический режим и модели хозяйствования), составляют на практике уникальные сочетания, позволяющие идентифицировать характер конкретной системы управления для каждой страны. Такой подход объясняет, к примеру, специфику президентской власти в КНДР или характер монархического правления в Японии и Великобритании, содержащих в себе уникальные сочетания входящих в рассматриваемые группы элементов.

Тема 4. Методология исследования и организации государственного и муниципального управления

Роль методологических подходов к исследованию и организации государственного и муниципального управления. Структура государственного управления в ведущих странах мира: институциональный, функциональный и организационный анализ. Исследовательские и инструментальные методы. Нормативный, балансовый, статистический методы. Системный анализ. Моделирование в системе государственного и муниципального управления. Подход Дж. Форрестера. Статический и динамический методы регулирования. Демографическая, политическая, производственная, пространственная, национально-конфессиональная, социально-экологическая структура государства. Государственное регулирование экономики. Объекты и инструменты государственного регулирования.

Деятельность в сфере государственного и муниципального управления имеет свои особенности, заключающиеся главным образом в концентрации внимания на решении вопросов общественного значения. Соответственно методология решения возникающих здесь проблем не может не включать в себя наряду с критериями эффективности также критерии публичности и социальной консолидации. В соответствии с этими требованиями лицо, действующее в режиме публичной власти, при принятии решения должно отбирать общественно признанные варианты эффективного решения.

Особенностью методов, используемых в исследовании систем государственного и муниципального управления, является их тесная

привязка к нормативно-бюджетной базе территориального образования, призванная обеспечить прозрачность и подконтрольность деятельности органов управления, их ориентацию на удовлетворение потребностей граждан и реализацию общественного интереса.

В соответствии с принципами организации системы государственного и муниципального управления процесс регулирования отношений в этой сфере имеет многоуровневый характер и распределяется между ними с учетом последовательности в механизме передачи властных полномочий от высшего уровня к низшему.

Методы, используемые в режиме организации государственной и муниципальной власти, могут быть разделены на два вида: **исследовательские** и **инструментальные**. Критерием различия между ними является несовпадение целей и сфер использования. Исследовательские методы нацелены на анализ и диагностику изучаемой системы, тогда как инструментальные — на проектирование новых систем и подходов. В основе методологии исследования механизма государственного и муниципального управления лежит *системный подход*. В зависимости от целей и характера исследования используется тот или иной метод изучения управляемой системы. При этом сама система обнаруживает лишь те свои особенности, которые в состоянии выявить применяемый к ее анализу конкретный метод. К числу таких методов следует отнести методы моделирования, логический анализ, причинный анализ, социально-экономическое экспериментирование, тестирование, морфологический анализ, функциональное проектирование, методы экспертных оценок, факторный анализ и др.

Каждый из представленных здесь методов имеет свою сферу применения и может использоваться в зависимости от целей управления, а также специфики объекта управления. Системы управления следует рассматривать главным образом в качестве разновидности мягких систем, предполагающих равновероятный набор интерпретаций, критерием выбора которых чаще всего выступает интуиция. Если **методы моделирования** больше подходят для имитации динамики определенной системы показателей исследуемого объекта, то **методы экспертных оценок** призваны зафиксировать субъектное значение параметров такого объекта, объективный характер которого не столь явно выражен в акте его рациональной трактовки. **Логический анализ** позволяет выявить в содержании взаимосвязей между исследуемыми явлениями вариант соотношения их логического объема, направление и характер эксплицитной зависимости между ними. **Причинный анализ** акцентирует внимание на выявлении в такой структуре цепочки причинно-

следственных связей, образовании в ней замкнутых контуров. В ходе **социально-экономического экспериментирования** осуществляется отслеживание значимых изменений в объекте управления путем сопоставления экспериментальных и контрольных показателей, полагаемых в качестве непременных условий эксперимента. **Тестирование и функциональное проектирование** дают оценку этим изменениям и обосновывают возможность их искусственного синтеза. **Морфологический подход** представляет собой упорядоченный способ рассмотрения предмета и получение систематизированной информации по всем возможным решениям исследуемой проблемы. С помощью морфологического метода становится возможным определение приемов, используемых для получения полной информации о данном классе явлений, а также обзор полной цепочки следствий, вытекающих из данной причины. **Факторный анализ** устанавливает прочность всех связей между переменными, выбранными для исследования. Он позволяет не только выделить группы наиболее взаимосвязанных признаков, но и отделить несущественные признаки от существенных, оценить их информативность. Таким образом, данный метод позволяет объяснить отклонения или воспроизведение наблюдаемых корреляций с помощью меньшего набора линейных комбинаций исходных переменных. Задачей факторного анализа является процедура определения отдельных факторов, влияющих на изменение результативного показателя, установления формы функциональной и стохастической зависимости между результативным и факторным показателями[1].

К числу инструментальных методов, используемых для организации функционирования систем государственного и муниципального управления, можно отнести *нормативный, балансовый и статистический методы*.

Нормативный метод предполагает использование норм и нормативов в налаживании эффективной деятельности органами государственной и муниципальной власти. На основе специально разрабатываемых нормативов определяются рационально выверенный спектр базовых потребностей населения в товарах и услугах, структура затрат и объемы ресурсов для реализации приоритетных целей и задач. К наиболее значимым нормативам, используемым для рационализации системы государственного и муниципального управления, следует отнести минимальный уровень оплаты труда, минимальный уровень пенсии,

---

[1] *Рой О. М.* Исследования социально-экономических и политических процессов. — СПб.: Питер, 2004.

прожиточный минимум и пр. С учетом действующих нормативов формируются бюджеты всех уровней, определяются размеры дотаций и трансфертов, рассчитываются объемы финансирования вносимого на рассмотрение представительных органов власти законопроекта.

Методологической предпосылкой к обоснованию экономической модели деятельности органа государственной или муниципальной власти является предписанная ему необходимость выдерживать принятые государственными и местными органами власти стандарты, которые позволяют контролировать деятельность специализированных служб с нескольких сторон: общей экономической рентабельности проводимых мероприятий, получаемого от реализации мероприятия социального эффекта и составленного графика проведения мероприятий.

Нормативы можно разделить по сферам их применения. Таким образом, выделяются нормативы в технической, жилищной, социальной, строительной, правовой сферах. Другим основанием их выделения является способ выражения. В соответствии с этим основанием выделяются количественные и качественные нормы. Количественные нормы (нормативы) имеют, как правило, форму ограничений по минимальной, усредненной и максимальной величине. Качественные нормы выражаются в форме предписаний и законодательных актов, определяющих образцы санкционированного в рамках данной ситуации поведения.

Нормативы являются важнейшим инструментом проведения реформ и служат основанием социальных гарантий со стороны государства в процессе реформирования отдельных отраслей экономики. Так, разработанная в 1997 г. Концепция реформирования ЖКХ в РФ предусматривала использование четырех контрольных нормативов, закладываемых в график проведения реформы и являющихся ориентиром при проведении государственной и муниципальной политики в этой сфере.

Первый норматив — это федеральный стандарт социальной нормы площади жилья: 18 м^2 общей площади жилья на одного члена семьи, состоящей из трех и более человек, 42 м^2 — на семью из двух человек, 33 м^2 — на одиноко проживающих граждан.

Второй — федеральный стандарт стоимости предоставления жилищно-коммунальных услуг на 1 м^2 общей жилой площади. Средний по России показатель исходя из сложившейся структуры затрат на 1997 г. был установлен в размере 8,2 деноминированного рубля. Каждый регион имел право устанавливать свой стандарт, исходя из особенностей ре-

гиональной экономики, ее состояния и темпов жилищного строительства.

Третий норматив — федеральный стандарт уровня платежей граждан по отношению к уровню затрат на содержание и ремонт жилья, а также на предоставленные коммунальные услуги.

Четвертый — максимально допустимая доля собственных расходов граждан на оплату жилья и коммунальных услуг в совокупном семейном доходе исходя из социальной нормы площади жилья и нормативов потребления коммунальных услуг.

Балансовый метод используется при разработке и исполнении бюджета территориального образования, служащего непременным условием функционирования и развития территории. Применение данного метода позволяет определить оптимальные соотношения между доходными и расходными статьями бюджета, ведущими отраслями территориального образования. Установление балансов потребления материальных ресурсов дает возможность соблюсти пропорции в распределении объемов финансирования между различными хозяйствующими субъектами на территории.

Особое значение сегодня на региональном уровне отводится разработке межотраслевых балансов, которые должны быть методологически вписаны в межотраслевой баланс страны.

Статистический метод предполагает использование средств математической статистики при выявлении складывающихся в обществе тенденций на основе анализа пространственных (территориальных) рядов данных. Применение статистических методов является возможным при условии государственной поддержки статистического мониторинга состояния и характера функционирования социальных институтов, а также учета базовых показателей, служащих индикаторами оценки этого состояния и функционирования. Ключевыми показателями на государственном уровне принято считать основные макроэкономические показатели (ВНП, ВВП, чистый национальный продукт и др.). Российская статистика на государственном уровне в основном завершила переход на международный стандарт системы национальных счетов (СНС), использующей унифицированные показатели развития национальных экономик. По основным показателям СНС оценивается экономическое положение страны, состояние ее финансовой системы, эффективность производства и пр.

Более сложным представляется перевод расчетов основных показателей указанных счетов на региональном уровне. Среди основных показателей региональной экономики следует назвать ВРП (валовой

региональный продукт), выпуск товаров и услуг, валовую добавленную стоимость, инвестиции в основной капитал и др. Трудность выделения этих показателей в отдельную группу состоит в разделении государственного и регионального уровней в части распределения затрат и результатов деятельности между ними, а также в разделении экономических субъектов, действующих на территории, на *резидентов* и *нерезидентов*, различия между которыми не до конца отображаются в статистике учета доходов и потребления. Сегодня внутри региона функционируют предприятия как с федеральной, так и с региональной пропиской, что не всегда четко отслеживается органами статистики.

Среди наиболее характерных статистических приемов, применяемых в исследовании социально-экономических и политических процессов, можно выделить корреляционный анализ, линейно-регрессивный анализ, исчисление индексов и коэффициентов.

Основные методологические подходы к исследованию проблем государственного и муниципального управления

Особое внимание при анализе системы государственного и муниципального управления следует уделять различным методологическим подходам, предполагающим выработку теоретических установок на использование способа представления исследуемого объекта. Трансформация характера соотношения между функциями при переходе с одного территориального уровня на другой ставит вопрос об условиях этой трансформации, особенностях функционирования органов власти на этих уровнях, способах и формах влияния политической элиты на основные направления экономического развития страны, региона, отрасли. Теоретическая установка на исследование системы управления территориальным образованием предполагает выбор адекватного ее характеру критерия устойчивости и соответствующих ему средств достижения этой устойчивости. Таким образом, речь может идти о трех основных методологических подходах к анализу системы государственного и муниципального управления: *институциональном, функциональном и организационном*.

Задача **институционального подхода** состоит в раскрытии сути государства в том смысле, что оно (государство) призвано обеспечивать условия для снижения трансакционных издержек на рынке, способствуя равенству хозяйствующих субъектов и поддерживая оптимальный для общества уровень конкуренции между ними. Один из наиболее ярких представителей институционализма **Карл Поланьи** (1886–1964)

считал, что средневековый город в Европе есть пример экономической системы, организованной на основе интенсивных социальных связей и отношений, таких как, например, нормы взаимности и доверия. Институт, представляющий собой с точки зрения институциональной теории совокупность неформальных и спонтанно выбираемых рамок, структурирующих взаимодействие индивидов и групп в социально-экономической сфере, сдерживает наличие неполноты информации, оппортунистического поведения, спецификации прав собственности участвующих в сделке сторон, то есть факторов, составляющих базу трансакционных издержек. Естественный процесс трансформации рынков от той его стадии, когда вступающие в контрактные отношения стороны хорошо знали друг друга и располагали взаимным доверием, к той, когда контрактанты действовали на основе принципа свободного и обезличенного обмена, породил ситуацию, требующую вмешательства государства. Факт осознания необходимости такого вмешательства обусловил идеальный тип государства, установившего нулевой уровень трансакционных издержек в его деловой сфере. Уровень трансакционных издержек остается высоким в двух случаях: когда трудно найти замену участникам торга (их число ограничено) и когда количество потенциальных участников торга велико[1]. В связи с этим государство берет на себя часть полномочий, переданных ему гражданами, с правом контроля деятельности в сферах спецификации и защиты прав собственности, создание каналов обмена информацией, разработку стандартов мер и весов, создание каналов физического обмена товарами и услугами, правоохранительную деятельность и производство общественных благ[2]. Достижение эффективного результата в этой сфере может быть обеспечено созданием институтов, взаимодействие между которыми позволит обеспечить функционирование и развитие государства в целом на основе максимально полного удовлетворения потребностей его граждан.

С точки зрения **функционального подхода** государство представляет совокупность функциональных сфер, обеспечивающих целостность и воспроизводство общества в целом. Выявить функцию того или иного общественного института — значит определить его роль во взаимоотношении с другими институтами в рамках определенной общественной структуры. Высшим мерилом зрелости системы государственного управления является достижение динамического равновесия между

---

1 *Олейник А. Н.* Институциональная экономика. — М.: Инфра-М, 2000. — С. 137.

2 Там же. — С. 345.

составляющими систему функциями, выражающееся в полноте и способности к самоорганизации входящих в нее политических, экономических и социальных институтов.

Функциональный подход позволяет на основе теоретической реконструкции объекта исследования выработать последовательность действий по поддержанию режима функционирования и воспроизводства этого объекта. Основу функционального подхода к управлению составляет разделение объекта управления по видам деятельности социальных субъектов, обеспечивающих режим саморегулирования и самовоспроизводства целостности объекта. Соответствующие виды деятельности выступают функциями определенных образований, не имеющих строгих пространственных границ. Выделение исчерпывающего перечня функций того или иного социального образования позволяет не только составить представление о сложившейся в нем системе общественного разделения труда или институциональной структуре общества, но и о характере внутренней устойчивости этого объекта и динамике его возможной трансформации.

Одной из ведущих предпосылок формирования функционального подхода является аналогия между биологическим организмом и социальной организацией. Данная аналогия предусматривает внедрение в режим социальной организации равновесной модели, лежащей в основе существования живой материи. Характерные для живого вещества свойства взаимодополняемости и взаимозаменяемости функций биологической организации, регулирующие автономное поведение биологической единицы в отношении внешних воздействий среды, нацеливают на целесообразность воспроизводства обозначенной модели в плоскость социального пространства. Результатом этого воспроизводства может стать модель организации социальной группы, отвечающая требованиям экономичности, полноты и взаимозависимости составляющих ее видов деятельности. Характерно, что любая социальная группа, которая стабильно функционирует достаточно длительное время, стихийно вырабатывает принципы своей функциональной устойчивости. Это становится возможным благодаря естественному подбору в социальной организации группы ключевых *институтов*, обеспечивающих целостность и воспроизводство этой группы. Сходство в институциональной структуре различных социальных групп, разделенных между собой как в пространстве, так и во времени, делает возможными научную типизацию условий функциональной целостности социальной группы, а вместе с тем и обнаружение ключа к ее управлению. Опыт

исследования свойств изоморфизма в сравнительном анализе институциональной структуры ряда племен Северной Африки, обобщенный известным этнографом **Б. Малиновским** (1884–1942), обнажил функциональные предпосылки управляемости социальных общностей, обнаруживших интересное сходство в обществах различных уровней организации.

Рассматривая одну из традиций, Малиновский писал: «Магия выполняет необходимую функцию внутри культуры. Она удовлетворяет некоторую потребность, которая не может быть удовлетворена ни одним другим фактором примитивных цивилизаций»[1]. Чуть раньше в этой же статье Малиновский подчеркивает: «Функциональный взгляд на культуру предполагает, что во всякой цивилизации каждый обычай, материальный объект, идея или верование выполняет какую-то важную функцию, решает какую-то задачу, представляет собой неотъемлемую часть работающего целого»[2]. Функционализм исходил из установки, что всякий обычай, традиция, институт должны выполнять какую-либо жизненную функцию, призванную обеспечить общественную стабильность на базе общих интересов членов сообщества. Универсальной для функционализма стала формула: «Если социальная система должна сохраниться или остаться в равновесии, то она должна обладать институтами типа *X*». Соответственно выявление институтов типа *X* для данного общественного формирования представляется важнейшим способом объяснения и искусственного конструирования социальной реальности в русле классической функционалистской теории. Анализируя социальную структуру племен, Малиновский констатировал, что определенный набор институтов для данной социальной общности выполняет роль некоего способа регулирования отношений в этой общности, и при исчезновении какого-либо из данных институтов общность может быть тотчас разрушена. К перечню таких институтов Малиновский относил брак, семью, суд, главу общности, духовное лицо и т. д. Все эти институты являются функциональными относительно общности в целом, обеспечивая условия ее стабильности и воспроизводства.

Классик американской социологии **Т. Парсонс** (1902–1979) свел функциональные свойства социальных целостностей и самодостаточности к четырем функциям: *адаптации*, *целеполагания*, *интеграции*,

---

1 *Malinovsky B.* Anthropology // Encyclopaedia Britanica. — L., 1926. Vol. 1. — P. 136.

2 Там же. — P. 132.

а также *сохранения формы и снятия напряженности*[1]. Все эти функции пронизывают социум в разрезе его структурных уровней: организма, личности, социальной группы (общества) и культуры. Функция адаптации обеспечивает приспособляемость биологической организации личности к окружающей среде путем удовлетворения ее базовых физиологических потребностей, создания благоприятных условий труда и отдыха. Функция целеполагания предусматривает удовлетворение потребностей личности в реализации ее карьерных амбиций, возможностей достижения личных целей, что служит фактором вовлеченности и стимулирования личности в социальной группе. Разрешение конфликтов между целеустремленными индивидами, регулирование и координация работы организации, решение текущих организационных вопросов закрепляются за функцией интеграции. Уровень корпоративной культуры, задающий внешние границы социального образования, относительно которых осуществляется дифференциация обеспечивающих целостность этого образования подфункций, обусловливает функция сохранения формы и снятия напряженности.

Всякое территориальное образование, подобно другим социальным объектам, также является средоточием многочисленных функций, образующих в совокупности друг с другом множество иерархических уровней и поддерживающих себя как некую целостность. Основу иерархизации функций территории составляют три уровня: *административный, хозяйственный и социальный*. Административный уровень обеспечивает режим управления аппаратом власти, координирующим работу основных отраслевых и территориальных ее подразделений. Администрация является самостоятельно организованной самоуправляемой системой, направленной на реализацию собственных целей и задач, связанных с поддержкой и развитием территориальной общности. Деятельность администрации направлена на анализ программ развития сообщества, контроль за работой административных учреждений, содействие развитию секторов экономики и т. д. Хозяйственный уровень предполагает ориентацию на управление главными отраслями производства и сферы услуг, инженерной инфраструктурой территории, содействие градообразующим и градообслуживающим предприятиям и пр. В сфере управления государством хозяйственный уровень сконцентрирован в сети государственных и муниципальных унитарных предприятий, отвечающих за жизнеобеспечение территории страны.

---

[1] *Парсонс Т.* Общетеоретические проблемы социологии // Социология сегодня. Проблемы и перспективы. — М.: Прогресс, 1965. — С. 25–67.

Социальный уровень охватывает систему взаимоотношений низших уровней государственной и муниципальной власти с населением городов и поселков. Благодаря этому уровню власть получает социальную признательность и легитимность, приобретая статус общественно поддерживаемой.

Особенностью государственного управления на региональном уровне является необходимость согласования территориальных и отраслевых интересов в развитии общества. Именно на региональном уровне общество в полной мере ощущает недостатки реализации государственной политики на местах. Руководители региональных органов власти постоянно сталкиваются с необходимостью принятия решений, основанных на критериях не только экономической целесообразности предлагаемых проектов, но и их социальной обоснованности.

На муниципальном уровне, формируемом под влиянием местных сообществ, должны быть сформированы критерии оценки эффективности работы муниципальных органов власти, основанные на соответствии работы этих органов требованиям населения. Именно здесь социальные функции управления проявляются в наибольшей степени, поскольку лучше всего могут быть оценены теми, на кого они направлены.

В отличие от функционального подхода **организационный** делает акцент на выявлении инструментов регулирования функциональных сфер и институтов. К ним относятся выработанные мировой практикой менеджмента методы и организационные схемы, способствующие эффективному управлению аппаратом государственной и муниципальной властей, отраслями национальной экономики, финансовыми потоками и пр.

Наличие различных подходов к пониманию сущности и условий эффективности государственного управления дает возможность сделать способы государственного влияния на ход текущих социально-экономических процессов максимально разнообразными и адекватными сложившимся в обществе условиям. Каждый такой подход может включать в себя характерные для него методы понимания и объяснения происходящих в границах государств изменений, выработку технических средств по решению возникающих в обществе проблем.

Важнейшим методологическим средством управления социально-экономическими процессами является *моделирование*. Пользуясь моделями, имитирующими реальные тенденции социальных систем, власть получает возможность избирать оптимальные варианты управленческого влияния на эти процессы, задавая желаемые параметры

проецируемых изменений. Основы социально-экономического моделирования на территориальном уровне были заложены современным ученым **Дж. Форрестером** (род. в 1918), известным членом Римского клуба и блестящим математиком-прикладником. В его книге «Динамика развития города» на основе взаимодействия трех функциональных подсистем (деловой сферы, жилого фонда и городского населения) продемонстрирована возможность описания урбанизационных процессов в границах отдельной городской территории. Модель Форрестера позволяет с высокой степенью уверенности выделить целый ряд социально-экономических характеристик городской жизни, таких как занятость населения, сроки жизни материальных фондов города или его деловой активности. Форрестер использовал имитационную модель, в основе которой лежала установка на предсказание поведения моделируемых систем с учетом информации о предшествующих изменениях этих систем.

Ключевыми элементами модели Дж. Форрестера являются три взаимодействующих друг с другом показателя: *уровни, темпы и запаздывания*. Выбор этих показателей объясняется тем, что изменение системы во времени может быть передано только с помощью этих показателей, каждый из которых самостоятельно представляет собой один из неотъемлемых моментов данного изменения. В показателе «уровни» система определяется в состоянии покоя, когда оцениваются все сколько-нибудь значимые ее параметры при отсутствии каких-либо изменений этой системы. Показатель «темпы» является предельной величиной и выражает прирост изменений системы за ограниченный период времени. Показатель «запаздывания» служит способом измерения временного лага, в течение которого подготавливается реакция субъекта на воспринимаемый сигнал, результатом чего выступает задержка ожидаемого изменения того или иного показателя. Взаимодействие всех трех показателей образует основу для колебательных изменений в динамике системы, на базе которой возможно ее прогнозирование.

В социально-экологическом и экономическом плане уровни могут обозначать количество населения, площади под жилье, промышленные и сельскохозяйственные зоны, заработную плату (среднюю в промышленности и в расчете на одного жителя). Темпы включают в себя темпы роста населения, промышленного производства (в натуральных и стоимостных показателях), застроенности территории, заработной платы, инвестиций и т. д. По этому показателю можно определить оптимальные уровни для располагаемых ресурсов, соответствующие максималь-

ному выигрышу и минимальным потерям. Учет задержек в системе позволит скорректировать политику заинтересованных сторон относительно поставленных задач, оптимально распределить во времени реализацию запланированных результатов в соответствии со сроками и длительностью воспринимаемых сигналов. В социально-экологических системах задержки обычно вызываются уровнем общественного восприятия экологической угрозы, размерами площади оперирующей системы, запаздыванием в принятии решений, сопряженных с типом управления этой системой.

«Поведение города, — как пишет Дж. Форрестер, — в гораздо большей степени определяется достоинствами его экономики и характером взаимосвязей между деловой активностью, жилым фондом и населением»[1]. Чтобы выжить и развиваться, город должен проводить самостоятельную политику в области регулирования предпринимательства, распределения, ремонта и строительства жилого фонда, а также миграции населения. К примеру, регулируя качество и объем жилого фонда, город имеет возможность контролировать миграционные потоки и занятость, стабилизируя тем самым социальный порядок города и условия его воспроизводства.

Ключевым показателем модели Форрестера, составляющим основу режима оптимизации городской системы, является притягательность. От того, насколько притягателен для жителей прилегающей территории данный город и насколько последний способен ассимилировать иммиграционные потоки, зависит целостность и органичность города, степень его социальной и экономической обустроенности. В модели Дж. Форрестера притягательность определяется такими переменными, как социальная мобильность, наличие жилья, размер общественных затрат, наличие мест работы, программы государственной помощи городам[2]. Опираясь на значение вышеперечисленных переменных, а также на оценку характера связи между ними, руководство города стремится сохранить баланс между количеством населения, жилым фондом города и тенденциями местного предпринимательства. Средством решения этой задачи может стать грамотная налоговая политика, с помощью которой перераспределяется расходная часть городского бюджета и определяются приоритеты в развитии города. Освобождая от налогов определенную часть населения, руководство города поощряет

---

1 *Форрестер Дж.* Динамика развития города / Пер. с англ. — М.: Прогресс, 1974. — С. 25.

2 Там же. — С. 128–129.

наплыв не полностью занятых и способствует сдвигу городского баланса в спираль упадка. Перенося же налоговое бремя на предпринимателей или увеличивая арендную плату, город обрекает себя на отток мобильного населения и способствует тенденциям ветшания жилого фонда.

Управление государством предполагает использование как статических (структурных), так и динамических (функциональных) методов регулирования (рис. 2). Разделение методов регулирования на статические и динамические соответствует двум стадиям управленческого процесса: исследовательской и инструментальной, рассмотренным ранее. Статические методы регулирования, методы предварительного анализа, предполагают предварительное разделение объекта на отдельные блоки, отображающие информацию о его состоянии в разрезе того или иного ракурса. Специфика государства состоит в смешении социокультурных, политических, экономических, культурно-исторических качеств каждой из провинций, входящих в его состав. Теоретический облик государства может быть отображен посредством социологических, логико-математических и естественнонаучных средств. Эти средства вбирают в себя статистическую, графическую и аналитическую информацию об основных аспектах жизни государства, выражаемую через перечень унифицированных показателей, на обобщении и понимании которых вырабатывается практика оценки его состояния, характеристики развивающихся в его границах тенденций. Объектом этой оценки служат такие функциональные блоки государственных образований, как *население, территория, характер власти, а также его экономический потенциал и условия существования*. Каждый из блоков передает специфику государства через совокупность определенных характеристик, раскрывающих содержание этого блока. В то же время между блоками имеет место тесная взаимосвязь, обусловливающая особое место государственного образования среди других стран.

Представление о населении государства может быть передано через *понятие демографической, социально-профессиональной и национально-конфессиональной структуры* населения страны; морфологические особенности территории делают актуальным анализ его *пространственной структуры*, состояние власти — характер *политического расслоения (политической структуры)* населения, распределение занятости по отраслям общественного воспроизводства — своеобразие *производственной структуры*, а условия существования — особенности *социально-экологической структуры*.

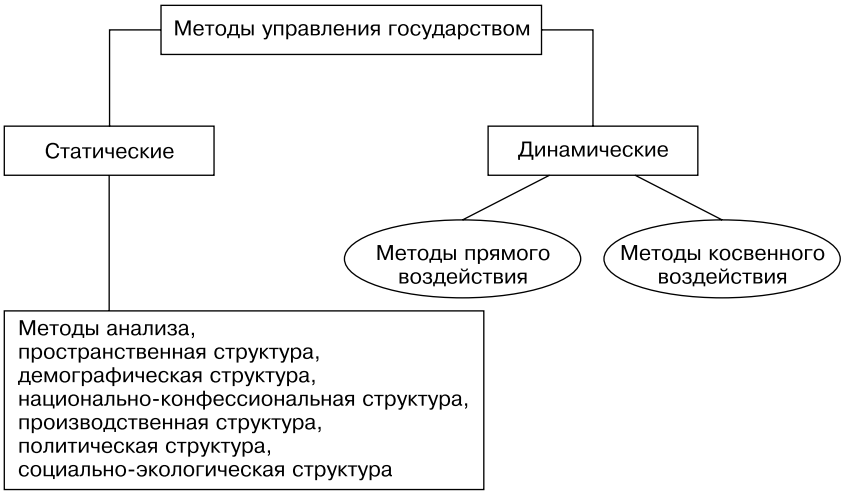

Рис. 2. Классификация методов управления государством

Демографическую структуру страны определяют ее половозрастные характеристики, но большое значение имеют также климатические условия, конфессиональные особенности, производственная специализация государства, характер миграционных процессов и пр.

Одним из подразделов демографической структуры государства является **социально-профессиональная структура**, определяемая распределением социальных характеристик населения, разделенного на соответствующие условные группы, в основе которых лежат такие критерии, как характер и размеры извлекаемого каждым гражданином дохода, уровень образования, а также содержание и интенсивность труда.

Национально-конфессиональная структура предполагает разделение страны по этническому и религиозному конфессиональному признакам, определяющим содержание социальной, национальной и культурной политики государства. Национально-конфессиональная структура способна влиять на выбор формы государственного устройства страны и даже на форму ее правления. Разнообразие этнического и религиозного состава сопутствует процессам сегрегации в обществе и должно учитываться в выборе модели местного управления.

На **пространственную структуру** государства оказывают влияние прежде всего естественная морфология местности, ландшафт, экологические параметры территории, а также структура транспортных сетей.

Содержательно пространственная структура включает в себя такие элементы, как холмистость местности, протяженность и пропускная способность различных категорий дорог, наличие, объем и состояние водоемов, подземных источников, характер и состояние почвенного слоя и пр. Важную роль в пространственной структуре страны играет и эстетический аспект. Подчас миграционная привлекательность страны определяется ее особыми климатическими условиями, близостью к морю, рельефом, историческими и культурными традициями и пр.

Политическая структура государства может быть выявлена главным образом в ходе проводимых на территории выборных мероприятий, определяющих расклад политических сил в представительных органах власти различных уровней. Кроме того, политическая структура государства может быть изучена и охарактеризована в процессе анализа гражданских акций как в поддержку действующей власти, так и против нее, частоты и характера трудовых конфликтов на предприятиях страны и т. д.

Одним из ключевых индикаторов политического расслоения общества является готовность людей участвовать в деятельности общественных организаций, органах территориального общественного самоуправления (ТОС).

Производственная структура страны предполагает распределение активов национального хозяйства между различными отраслями. Важнейшим индикатором производственной структуры государства выступает соотношение между ввозом и вывозом продукции, экспортом и импортом, производственной ориентацией крупнейших предприятий. Методологическим средством определения структуры экономики страны может быть структура занятости, на базе знания которой можно судить не только о специализации государства, но и о степени его экономического и культурного развития.

Социально-экологическая структура государства отображает степень жизненного комфорта ее граждан, характер его адаптации к среде существования. Основными компонентами, характеризующими социально-экологическую структуру страны, являются наличие памятников природы, благоустройство территории, степень озеленения городов и районов, правовая защищенность граждан, доступ к образованию и медицинскому обслуживанию, качество жилых строений, состояние коммуникаций, криминогенность территорий, сложившийся уровень доходов домохозяйств и пр.

Динамические методы регулирования опираются на использование полученных в ходе исследования статической структуры государства знаний с целью выработки организационных форм, методов трансформации этой структуры в соответствии с установленными целями социально-экономического развития государства. Все динамические методы регулирования можно разделить на две условные группы: *методы прямого и косвенного воздействия*. Первые характеризуются непосредственным влиянием на объект управления, тогда как методы косвенного воздействия включают в себя те факторы, которые не могут оказывать немедленного воздействия на объект и служат только формой стимулирования ожидаемого поведения объекта. Методы прямого воздействия распространяются преимущественно на такие направления государственной политики, как строительство государственных учреждений, участие в деятельности крупных компаний и естественных монополий, участие через механизм бюджетной политики в разработке приоритетных направлений развития страны, определение государственной политики в области экономического, социального, культурного и национального развития страны, проведение миграционной политики и регулирование вопросов гражданства, визового режима, разработка инновационных программ, оказание помощи малоимущим и инвалидам, строительство и ремонт дорог государственного значения, влияние через систему правоохранительных органов на соблюдение гражданами действующего законодательства и т. д. К методам косвенного воздействия можно отнести такие направления политики государства, как разработка Конституции страны, законов государства и обеспечение режима их воплощения, установление общих правил поведения хозяйствующих субъектов на финансовых рынках, определение общих принципов государственного устройства и разграничения полномочий между уровнями власти и т. д. Методы косвенного воздействия призваны координировать действия негосударственных уровней посредством кредитно-денежной и бюджетной политики государства. Режим координации может охватывать такие направления деятельности государства, как работа с предприятиями негосударственной, частной форм собственности, контроль за качеством оказываемых предприятиями услуг, содействие деятельности градообразующих предприятий, информирование населения, а также проведение всевозможных конкурсов, праздников и общественных акций. Координация предполагает невмешательство государственной власти в текущую деятельность предприятий, независимых от органов государственной

власти, оставляя за собой лишь право на создание условий, заявленных высшими должностными лицами страны.

Методы государственного регулирования

Среди объектов государственного регулирования особое место занимает экономическая сфера, определяющая условия материального воспроизводства общества. Основными инструментами государственного регулирования экономической сферы общества являются *бюджетное регулирование*, *таможенный контроль*, *лицензирование*, *стандартизация и сертификация*, *государственная экспертиза*, а также *процедура регистрации*. Являясь активным участником процесса экономического регулирования, государство посредством использования инструментов регулирования обеспечивает равные права хозяйствующим субъектам, формирует инфраструктуру для развития бизнеса, налаживает необходимую правовую базу.

С помощью **бюджетного регулирования** государство распределяет бюджетные и внебюджетные средства между уровнями власти, ее территориальными представительствами, предприятиями и учреждениями. Благодаря бюджетной политике закладывается основа эффективной системы управления финансами, выстраивается эффективная модель межбюджетных отношений, а также распределяется налоговая нагрузка между различными группами хозяйствующих субъектов.

Внешнеэкономическая деятельность государства немыслима без надлежащего **таможенного контроля**. Он призван защитить экономические интересы государства от несанкционированных поставок иностранных товаров, вывоза из страны ценных предметов искусства, антиквариата и пр.

Лицензирование, распространяемое на отдельные виды экономической деятельности предприятий, осуществляется с целью защиты интересов личности и общества, способных пострадать от некачественных услуг, оказываемых недобросовестными предприятиями, и соблюдения нормативов и норм. Лицензии могут выдаваться предприятиям любой организационно-правовой формы, представившим экономически ценный проект, на конкурсной основе. **Стандартизацией** подтверждается соблюдение норм, правил, стандартов, определение которых дает государству возможность контролировать качество продукции или услуг с точки зрения их безопасности, экономичности, экологичности, надежности и пр. Государство через уполномоченные органы (Госстандарт) разрабатывает соответствующие стандарты, контролируя их соблюде-

ние хозяйствующими субъектами, а также населением. В случае соответствия продукта или услуги сформулированным требованиям им может быть присвоен определенный знак, что свидетельствует о прохождении процедуры сертификации этой продукцией или услугой. Прохождение сертификации для отдельных товаров и услуг может быть обязательным. Важная роль в оценке качества продукции в РФ отводится разработке *технических регламентов*, формируемых субъектами хозяйствующей деятельности в соответствии с Федеральным законом от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании».

Значительную популярность в последние годы завоевывает такая форма государственного регулирования, как **государственная экспертиза**. Будучи одной из форм государственного контроля за определенными видами деятельности, государственная экспертиза является непременным атрибутом проектной документации при строительстве предприятий и сооружений, оказывающих определенное воздействие на окружающую среду.

В соответствии с нормами российского законодательства все юридические лица на территории страны обязаны пройти государственную **регистрацию**. С этой целью на различных уровнях власти создаются специальные органы — регистрационные палаты, ведущие реестры зарегистрированных субъектов. Данные о государственной регистрации передаются в государственный реестр предприятий и публикуются. Государственная регистрация предприятия дает возможность налоговым органам контролировать соблюдение финансовой дисциплины юридическими лицами и обеспечивать поступление средств на различные бюджетные уровни.

Тема 5. Сравнительный анализ государственного и муниципального управления в зарубежных странах

Принципы государственного устройства в странах развитой демократии. Англосаксонская и континентальная модели государственного управления. Система органов исполнительной власти в США. Штаты — графства — тауны и тауншипы — муниципалитеты — школьные и специальные округа в системе государственного управления США. Муниципальный социализм в Швеции. Система межбюджетных отношений в ФРГ. Особенности местного управления в Великобритании. Соотношение централизации и децентрализации во Франции.

В течение многих веков в каждой стране складывались свои особенности государственного устройства, специфические черты которого были обусловлены уникальными социокультурными факторами, обстоятельствами исторического развития, структурой сложившихся политических интересов. Сущностным признаком такой модели является взаимоотношение государства и местных органов власти, по характеру которого можно построить типологию действующих в мировой практике моделей государственного управления. В научной литературе выделяют, как правило, две таких модели: англосаксонскую и континентальную. Англосаксонская модель, сложившаяся в Великобритании, действует также в США, Канаде, Австралии и других странах с так называемой англосаксонской правовой системой. Отличительной чертой этой модели является отсутствие на местном уровне должностного лица, специализированного органа, представляющих на данной территории исполнительную власть центрального правительства. Муниципальные образования являются достаточно самостоятельными, с собственными, определенными законом полномочиями. Данная модель предусматривает подотчетность местных органов власти населению и даже предполагает избрание населением некоторых должностных лиц, осуществляющих функции органов исполнительной власти. Исполнительные функции могут выполнять постоянные и временные комитеты представительных органов местной власти, которые могут быть либо отраслевыми — по конкретным направлениям муниципальной деятельности, либо функциональными — по наиболее общим, комплексным вопросам (комитет кадров, юстиции и т. п.), либо территориальными — по вопросам комплексного развития определенных районов. Будучи вхожим в состав комитета, депутат активно участвует в работе отраслевых подразделений власти, тесно взаимодействует с представителями исполнительной власти различных уровней, что позволяет ему оказывать серьезное влияние на работу соответствующих подразделений. Таким образом, комитеты концентрируют у себя большую часть полномочий органов власти на местном уровне, выступая единым блоком с представителями выборных органов. Местная власть далеко не свободна в своих действиях, находясь под контролем региональной власти. Общий государственный контроль над деятельностью органов местной власти осуществляется главным образом через отраслевые ведомства, преимущественно в форме инспекторских проверок. Регионы могут регулировать финансово-экономическую и правовую деятельность муниципалитетов, обеспечивать их необходимой информацией, рекомендациями и т. п. В США губернаторы многих штатов могут кон-

тролировать функционирование органов местного самоуправления путем издания исполнительных приказов, а также накладывать вето на их решения.

Отличительной особенностью континентальной модели, получившей наибольшее распространение во Франции, Италии и других странах, является сочетание «прямого государственного управления на местах» и местного самоуправления. Государственная власть в условиях этой модели во Франции персонифицирована в статусе Комиссара Республики, проводящего политику государства на уровне департаментов и осуществляющего наблюдение за исполнением законов, регламентов и правительственных решений. Континентальной модели присуща также определенная подчиненность нижестоящих звеньев вышестоящим. Так, например, Конституция Италии предоставляет областям право контроля над законностью актов в провинциях и коммунах. В Швеции представителем центра в округах страны (ленах) является губернатор, назначаемый и отзываемый правительством без установления фиксированного срока правления. Он контролирует различные периферийные службы центральных ведомств, полицейское управление области, представительные местные органы.

В отличие от англосаксонской модели, в странах с континентальной моделью утвердился принцип «негативного регулирования» деятельности органов местного самоуправления, в соответствии с которым они вправе осуществлять все действия, прямо не запрещенные законом.

В качестве наиболее показательных примеров государственного устройства, иллюстрирующих особенности той или иной модели, можно выделить пять государств, где эти модели были воплощены в наибольшей степени. При всей условности данной типологии для отдельной страны она позволяет сконцентрировать внимание на ключевых параметрах системы государственного управления, являясь важным инструментом ее диагностики.

США

Соединенные Штаты Америки являются федеративным государством, состоящим из 50 штатов и федерального округа Колумбия. По форме правления США — президентская республика, где президент возглавляет исполнительную власть, конгресс — законодательную, а Верховный суд — судебную. Каждый штат имеет свою конституцию, свои законодательные органы — легислатуры и свою исполнительную власть, представляемую губернатором.

Высший орган государственной власти, конгресс, состоит из двух палат: палаты представителей и сената. Палата представителей — это нижняя палата парламента, которая формируется на основе прямых выборов по мажоритарной системе относительного большинства. Входящие в состав палаты 435 членов избираются на 2 года, представляя интересы штатов, от которых они избраны. Численность представителей штата в нижней палате зависит от численности его населения, составляющей в среднем 520 тыс. человек. Поэтому больше всего представителей в нижней палате имеют такие штаты, как Калифорния и Нью-Йорк (45 и 34 соответственно), а меньше всего — Аляска, Вермонт, Вайоминг — по одному. Возглавляет палату представителей *спикер*, избираемый из числа ее депутатов. Сенат — верхняя палата американского парламента — представляет прежде всего интересы штатов и избирается на 6 лет с обновлением 1/3 состава каждые 2 года. В верхней палате все штаты представлены равномерно — по два сенатора от штата, независимо от их численности. Обладая равными с палатой представителей правами, сенату предписано выполнение таких важных функций, как утверждение назначения высших руководителей, ратификация международных договоров. В случае процедуры импичмента именно сенат берет на себя функции судебного органа. Председательствует на заседаниях сената вице-президент США.

Президент США является одновременно и главой государства, и главой исполнительной власти. Он избирается сроком на 4 года путем косвенных выборов с использованием института выборщиков. Все принятые конгрессом законопроекты (билли) должны быть утверждены главой государства. При отказе президента от утверждения документа конгресс имеет право преодолеть президентское вето в каждой палате квалифицированным большинством голосов. Значительное число законопроектов президент США издает от своего имени, и все они по статусу не ниже законов, принятых конгрессом. Кабинет совета министров формируется самим президентом, хотя и «по совету и с согласия» сената. Члены кабинета министров не подотчетны конгрессу.

Исполнительную власть в США составляют: исполнительные департаменты, независимые агентства и правительственные корпорации. Департаменты строго подчинены президенту страны и выполняют функции отраслевых министерств. Независимые агентства имеют большую степень автономии, осуществляя узкие специализированные функции. К примеру, статус агентств имеют такие организации, как НАСА, Федеральная резервная система, Комиссия по междуштатной торговле и др.

Судебная система США построена иерархическим способом с четким разделением функций между судебными уровнями. В федеральную систему судов входят Верховный суд США, апелляционные и окружные суды, а также специальные суды. Основной функцией Верховного суда является рассмотрение жалоб на решения нижестоящих федеральных судов и судов штатов, если в них затронут «федеральный вопрос». Это могут быть вопросы по спорам между двумя и более штатами, по международным искам и т. п. Апелляционные суды, созданные в 1891 г., являются судами промежуточной юрисдикции, служат своеобразным мостиком между Верховным судом и окружными судами. Окружные суды являются основным звеном федеральной судебной системы. Вся территория страны поделена на 95 округов с учетом границ между штатами. Окружные суды в первой инстанции рассматривают гражданские и уголовные дела, входящие в компетенцию федеральной юстиции, дела по банкротству, а также жалобы на действия административных органов. К перечню специализированных федеральных судов следует отнести претензионный суд, суд по внешней торговле, налоговый суд и др.

Структура органов местного самоуправления включает в себя различные уровни. По данным 1997 г., всего в США насчитывалось 84 995 органов местного управления, в том числе 3043 графства, 19 279 муниципалитетов, 16 656 таунов и тауншипов, 14 422 школьных округа и 31 555 специальных округов.

Наиболее крупными органами местного самоуправления в США являются графства и муниципалитеты. Если графства главным образом функционируют в сельской местности, где большая территория и невысокая плотность расселения, то муниципалитеты группируются вокруг урбанизированных поселений, характерной чертой которых является высокая степень внутренней интеграции их хозяйственных функций. С точки зрения совокупных расходов ведущими среди органов местной власти являются муниципалитеты (33 % совокупных расходов) и школьные округа (30 %). Остальные 37 % соответственно распределены между таунами (тауншипами) — 3 %, графствами — 23 % и специальными округами — 11 %.

Графства существуют в 48 штатах (отсутствуют в штатах Коннектикут и Род-Айленд). При этом заслуживает внимания неравномерное их распределение по территориям и по численности. Так, если в штате Техас расположены 264 графства, то в штатах Делавер и Гавайи — всего по три. Роль графств стала стремительно расти в период с 1972 по 1977 г.:

за это время федеральная помощь графствам возросла более чем в восемь раз (муниципалитетам — только в 2,5 раза)[1].

Структура доходов графств на 1/3 формируется из межправительственных поступлений, в том числе от правительств штатов, другую треть составляют налоги, главным образом налог на собственность, и оставшаяся часть пополняется за счет различных платежей и добровольных пожертвований. Что касается расходной части бюджета графств, почти половину всех возможных расходов составляют отчисления на здравоохранение, социальное обеспечение и образование.

Отличительная характеристика *муниципалитетов* заключена в наделении их юридическими правами муниципальных корпораций. Соответствующий их статус определяется некоторой замкнутостью и автономностью экономической базы муниципалитета, представляющего города и крупные населенные пункты. Будучи самостоятельным экономическим агентом, муниципалитет является самостоятельным рыночным субъектом, определяющим собственную стратегическую политику. Графства, в отличие от муниципалитетов, не наделены правом издания собственных законодательных актов, за исключением ряда графств, получивших право на самоуправление — гомруль: они призваны обеспечивать реализацию на местах законодательства штатов. Среди основных функций муниципалитетов следует выделить владение собственностью, участие в покупке и продаже крупных партий товаров, преследование в судебном порядке лиц, нарушающих законность, заем денежных средств и предоставление займов, заключение контрактов и пр. На территории США муниципалитеты распространены крайне неравномерно, и если в штате Иллинойс их количество превышает 1000, то в штате Гавайи имеется только один муниципалитет. Границы муниципалитета задаются хартией, издаваемой властями штата. Значительная доля в формировании доходной части муниципального бюджета приходится на доходы от коммунальных предприятий и продажи спиртных напитков, являющихся специфическим источником формирования местных бюджетов. Вместе с тем сохраняется финансирование как от правительств штатов, так и с помощью определенных категорий местного налога: на собственность, прибыль, выдачу лицензий и т. д. В структуре расходов бюджетные средства пропорционально распределены между функциями социальной сферы (комму-

---

[1] *Моргачев В. Н.* Формы и методы территориального управления в США и Канаде. — М.: Наука, 1987. — С. 74.

нальные услуги, здравоохранение, социальная помощь и образование) и безопасности (полиции).

Таунами (тауншипами) называются административные единицы с небольшим количеством (до 25 тыс. человек) населения. Права на самоуправление таунов и тауншипов законодательно существенно ограничены. Тауншипы представлены только в 20 из 50 американских штатов.

Бюджет местных органов власти в США складывается из четырех основных источников: местных налогов (главным образом налогов на собственность), платежей за муниципальные услуги, межправительственных поступлений, а также муниципальных займов. По данным 1991 г., местными органами власти США в виде налогов было собрано 62,7% от всех других источников. Из общей суммы $339 млрд от налогов поступило $214 млрд, главным из которых является налог на имущество, составивший $161 млрд.[1] Таким образом, местные органы в США в пределах своих полномочий формируют больше половины доходной части своего бюджета, тогда как только одна треть располагаемых средств комплектуется за счет правительственных грантов или субвенций. Зависимый характер местных органов власти подтверждается еще и тем обстоятельством, что 92,3% средств в муниципальные образования в 1991 г. поступило из бюджетов штатов.

Низший уровень системы местного управления составляют *школьные и специализированные округа*. Они создаются в границах, не совпадающих с административными, и ориентированы на решение локальных вопросов, имеющих базовое значение для образованного округа. Управляется округ выборными советами из представителей общественности, которые осуществляют свои функции на общественных началах. Специализированные округа образованы вокруг профильной для каждой территории отрасли (дорожной, коммунальной, транспортной, инновационной), максимально концентрируя в своих границах производственную и вспомогательную базу для собственного развития. Образование школьных округов обязано стремлению федеральных властей увеличить бюджеты средних учебных заведений в стране. Значение, уделяемое государством вопросам развития школьного образования, базу которого обеспечивает самоуправляемый статус этих институтов, подтверждает тот факт, что на поддержку начального и среднего образования в США из федерального бюджета направлено 62,3% всех выделяемых на региональный уровень финансовых средств. Однако

---

[1] *Хиви Д.* Финансы местных органов власти в США // Финансы, 1995. — № 10.

число школьных округов в последние годы несколько сокращается, что объясняется интеграционными тенденциями в образовании. Зато заметно возрастает количество специализированных округов, учреждаемых вокруг отдельных отраслевых и наукоемких технологических центров (транспортных зон, технопарков, рекреационных территорий и т. д.).

Швеция

Швеция является унитарным государством, состоящим из 23 округов *(ленов)*. Центральную власть в ленах составляют губернаторы, представляющие в регионах исполнительную власть. По форме правления Швеция является конституционной монархией, однако функции короля чрезвычайно ограниченны и носят преимущественно церемониальный характер. Функции же исполнительной власти переданы правительству, формируемому шведским парламентом и ответственному перед ним. Правительство назначается в соответствии с расстановкой сил в парламенте. Возглавляет правительство премьер-министр, избираемый на сессии парламента. Премьер-министр сам определяет состав своего кабинета, а члены кабинета утверждаются парламентом. Шведский парламент — риксдаг — является однопалатным представительным органом, избираемым на основе пропорционального представительства. Риксдаг разрабатывает финансовую политику государства, рассматривает и принимает бюджет, решает вопросы, касающиеся заключения займов и распоряжения государственной собственностью, и пр. Любопытной особенностью шведской модели государственного устройства является право роспуска риксдага правительством. Однако это право оговорено рядом условий, касающихся сроков, процедуры и пр.

В ленах действуют органы местного самоуправления — ландстинги. Основы местного самоуправления в Швеции заложены еще принятым в 1862 г. ордонансом, в соответствии с которым были созданы 2500 округов — по числу церковных приходов. Существующая сегодня система местной власти регулируется Актом о местном самоуправлении, принятым в 1991 г. В настоящее время территория Швеции разделена на 288 коммун, каждая из которых имеет свой выборный орган власти. Источником местной власти как на коммунальном, так и на земельном уровнях являются советы, избираемые на пропорциональной основе (пропорционально числу полученных партией голосов). Одномандатных округов в Швеции не существует ни на одном из уровней. Каждая партия, прошедшая сквозь горнило выборной кампании и вошедшая

в муниципальный (региональный) совет, получает государственную субсидию, дающую возможность местному совету, какой бы политической ориентации он ни был, проводить согласованную муниципальную политику в интересах всего населения, проживающего на территории. Полномочия между уровнями государственной и муниципальной власти четко разделены и абсолютно не вызывают противоречий. К примеру, здравоохранение и высшее образование поддерживаются главным образом на региональном уровне, тогда как в сферу муниципальной политики попадают проблемы среднего образования, детских учреждений, социальной помощи, состояния дорог, улиц, общественного транспорта и т. д. Исполнение вверенных государством местному самоуправлению функций обеспечено строгими мерами налоговой и бюджетной политики. Расходы местных и региональных советов достигают 25 % от годового валового продукта страны. Из них 47 % уходит на заработную плату его функционерам.

Основным финансовым источником деятельности муниципалитетов и региональных органов управления является прямой местный подоходный налог с физических лиц, уровень которого местные власти устанавливают самостоятельно. Парламент определяет лишь нижнюю и верхнюю его границы. Всего шведский гражданин платит около 30 % подоходного налога, часть которого идет последовательно сначала в местный, затем в региональный бюджет, а если доход гражданина составляет свыше 200 тыс. крон, то и в федеральный. В структуре доходов местных органов подоходный налог составляет почти 60 %. Для сравнения: тарифы на энергоснабжение, водоснабжение, канализацию занимают только 15 % доходной части муниципалитета. Сложенные вместе муниципальный и губернский налоги не должны превышать 35 % от всей налогооблагаемой базы. Выравнивание уровня жизни в коммунах осуществляется посредством целевых грантов государства, которыми местные органы власти могут пользоваться весьма широко. При этом режим выравнивания осуществляется шведскими властями на двух уровнях: по доходам и по расходам. И если в первом случае создаются условия для обеспечения максимально выровненной способности территорий формировать собственную материальную базу, то во втором объектом государственного регулирования становятся основополагающие расходные статьи, задающие основу социальному благосостоянию территории.

Коммунальные органы власти Швеции являются крупнейшими работодателями. Общее количество занятых на муниципальной и губернской службе составляет 1 млн человек. К ним относятся не только

чиновники и управленцы, но и все те, кто занят в сфере социального обслуживания и обязан соблюдать по роду своей деятельности определенные правила, разработанные на территории. Общее число народных избранников, которым принадлежит в результате выборов высшая власть в коммунах, насчитывает 50 тыс. человек. Однако только 1–2 человека из исполнительных органов коммун получают за свою работу заработную плату. Вопросы взаимоотношений между предприятиями тех или иных отраслей и муниципалитетами (губернскими советами) разрешаются на базе договоров между отраслевыми профсоюзами и объединениями муниципальных и губернских служащих, основой которых являются индивидуальные контракты об условиях труда и взаимных обязательствах сторон[1].

ФРГ

Систему государственного и муниципального управления в ФРГ составляет взаимодействие между пятью административными уровнями: федерацией, землями, округами, районами (Landkreise) и общинами (Gemeide). Основной административно-территориальной единицей Германии является *район* (их общее количество — более 460), включающий в себя около 180 *городов-районов* (Kreisstadt). Районы являются низшим уровнем государственного управления, хотя и располагают при этом представительными органами власти. Разделение земель на правительственные округа — бецирки — призвано проводить на территории округа правительственные решения. Во главе округа стоит уполномоченный правительства земли, в чьи полномочия входит контроль над деятельностью органов коммунального управления.

В основу государственного устройства Германии положены два принципа: с одной стороны, обязанности земель поддерживать способность входящих в них территорий к самоуправлению и развитию, с другой — принципы выравнивания и консолидации местных территориальных образований.

Конституционными органами, выполняющими функции законодательного органа на уровне федерации, являются бундестаг (нижняя палата) и бундесрат (верхняя палата). К наиболее важным функциям нижней палаты германского парламента относятся законотворчество, избрание федерального канцлера и контроль за деятельностью правительства. Большинство законопроектов вносит федеральное правитель-

[1] *Панкин Б.* Коммунальный политик? Это — не шутка // Российская газета.

ство, меньшую часть — депутаты парламента и бундесрат. Бундесрат — верхняя палата парламента ФРГ, представляющая интересы 16 земель. В отличие от сенатской системы федеративных государств (США и Швейцария), он включает в себя не избранных народных депутатов, а членов земельных правительств или их представителей. В зависимости от численности населения землям предоставляется пропорциональное количество голосов. В бундесрате интересы земель ставятся выше интересов политических партий.

Исполнительную власть в Германии осуществляет федеральное правительство во главе с федеральным канцлером. Канцлер имеет право формировать правительство и председательствует на его заседаниях. Канцлер определяет основные направления деятельности правительства, будучи ответственным прежде всего перед парламентом, избравшим его на эту должность.

Судебная система ФРГ разделена на пять отраслей: обычные суды, суды по трудовым спорам, административные суды, суды по социальным вопросам и финансовые суды. Каждая из отраслей рассматривает дела, находящиеся в юрисдикции основных территориальных уровней, являющихся инстанциями судебно-правовой системы: участковый суд, земельный суд, верховный земельный суд и федеральный суд.

Несколько особо следует выделить находящийся вне судебной системы Германии Конституционный суд. Федеральный Конституционный суд в Карлсруэ осуществляет надзор за соблюдением Основного закона, разрешая возможные споры между федерацией и землями, а также отдельными федеральными органами. Конституционный суд проверяет федеральные и земельные законы на соответствие Основному закону и в случае несоответствия может воспрепятствовать их реализации.

Субъектами муниципального управления в Германии являются *местные территориальные единицы*. Под ними понимаются прежде всего *общины (коммуны)*, в которые входят города и деревни, составляющие в совокупности всю территорию Германии. Средняя численность общин обычно составляет не более 30 тыс. жителей. Несколько общин, как правило, входят в состав *районов* с последующим разведением компетенции районов и входящих в их состав общин. Большие города не подчиняются районам, вырабатывая собственное направление деятельности, закрепленное законом за общинным уровнем управления. Города-земли Бремен и Гамбург совмещают земельный и общинный уровни управления.

Германия не имеет выборных органов самоуправления округами, переводя эти органы на более низкий уровень.

Подлинное значение общин, обусловливающее их государственную целесообразность, проявляется в необходимости максимально приближенного к гражданам государственного управления. Наделение собственной ответственностью исполнительных органов местной власти задает режим перераспределения полномочий между территориальными звеньями государственной власти. При этом само самоуправление находится под строгим контролем государства, поскольку именно такая форма организации жизни позволяет уравнять жизненный уровень граждан, проживающих на территории общин Германии[1]. Федерация и земли, передавая на местный уровень некоторые задачи общегосударственного значения, учреждают особую сферу *управления по поручению*, содержание которой составляют полицейские функции и задачи по общему поддержанию общественного порядка. Более 70 % коммун в Германии входят в разного рода «содружества», что делает данную форму организации местной власти в этой стране в значительной мере защищенной.

Как и всякое муниципальное образование, общины имеют право на свое имущество и осуществление коммерческой деятельности, используя самостоятельную кредитно-бюджетную политику. Законы земель предоставляют право общинам взимать собственные платежи: налоги, пошлины, взносы, штрафы, доходы от имущества. Из налоговых поступлений значительную часть общины получают от подоходного налога. Этот налог пропорционально разделен между районами, землями и общинами по заранее строго оговоренным квотам. Сумма, получаемая таким образом от вышестоящих уровней государственного управления, не является дотацией, а основана на конституционно признанных полномочиях местной территориальной единицы[2]. В целом налоговую систему Германии в разрезе уровней государственной и муниципальной власти можно представить следующим образом (рис. 3).

Среди федеральных налогов наиболее распространенными являются налоги на нефтепродукты, табак, производство крепких алкогольных напитков, кофе, страховые сборы и пр. В перечень земельных налогов входят налоги на состояние, наследство, транспортные сред-

---

1 *Граверт Р.* Финансовая автономия органов местного самоуправления в ФРГ // Государство и право, 1992.

2 Там же.

ства, покупку земельных участков, пиво и пр. Основу местных налогов составляют промысловый, поземельный и группа местных налогов[1].

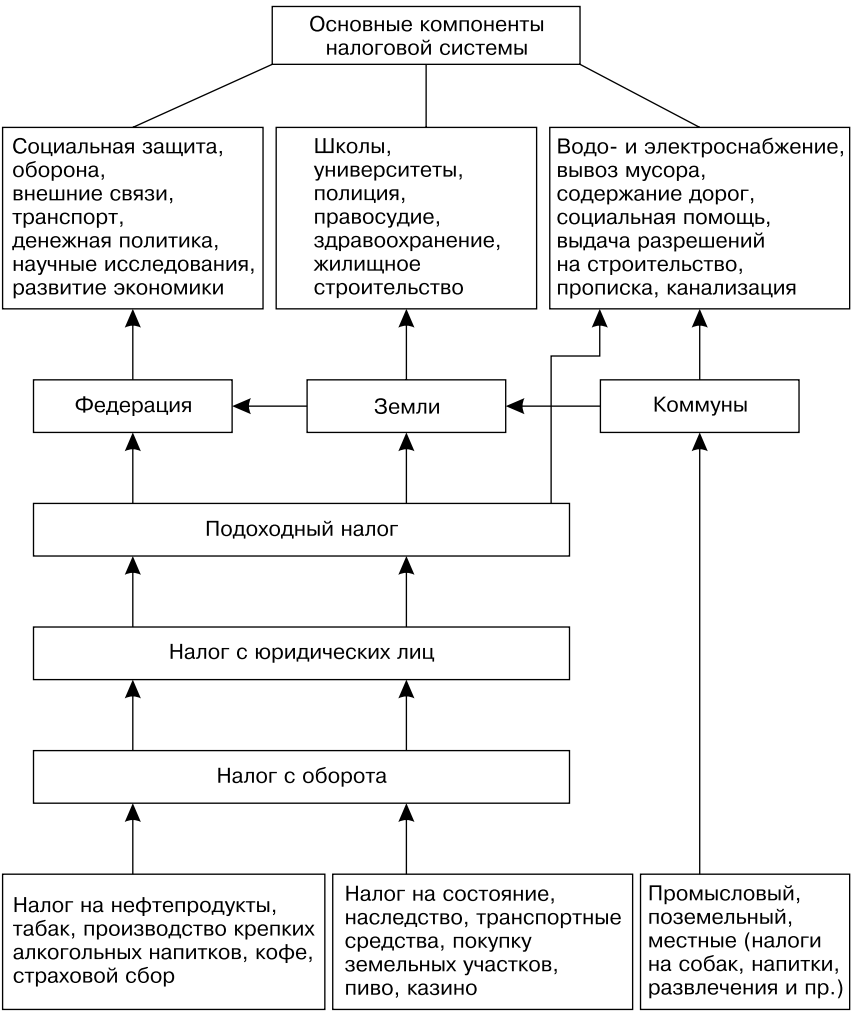

Рис. 3. Налоговая система Германии

[1] Социальноориентированное местное управление: опыт городов Германии и России / Под ред. Б. М. Гринчеля. — СПб.: Наука, 1999. — С. 116.

В Германии 42,5% поступлений от подоходного налога с физических лиц направляются в федеральный бюджет, 42,5% — в бюджет соответствующей земли, 15% — в местный бюджет. Налог на прибыль корпораций делится в пропорции 50 на 50% между федеральным и земельным бюджетами.

Основным звеном режима регионального управления ФРГ является *стратегия выравнивания* в экономическом развитии территории страны. Особенно актуальной эта задача выглядит в свете объединения восточных и западных земель. Система финансового выравнивания между федеративным и региональным уровнями предполагает выделение вертикального и горизонтального подходов к данной операции. Вертикальное выравнивание, составляя исходный этап этого процесса, осуществляется федеральными органами власти через предоставление дополнительных субсидий и целевых трансфертов, а также распределение налогов в соответствии с федеральным законодательством. Горизонтальное выравнивание проводится правительствами земель с целью равномерного и пропорционального развития входящих в их состав общин за счет перераспределения частей подоходного, корпорационного налогов и налога на добавленную стоимость[1].

Статус города способны получить те общины, число жителей которых превышает 2000 человек. При минимальном количестве городского населения 200 человек в Германии предусмотрено избрание муниципальных советов, служащих представителями законодательной власти в управлении территориями. Как правило, муниципальные советы, полномочные решать широкий круг вопросов, отнесенных к их компетенции, осуществляют свою деятельность на общественных началах. Во главе общин стоят ландраты или бургомистры, непосредственно избираемые населением этих общин. Если количество жителей общины — более 2000 человек, то глава исполнительной власти является штатным чиновником, если менее — чиновником на общественных началах.

Советы являются непременной частью системы территориального управления. От роли, которую выполняет совет, зависит выбор типа административного управления на территории. В Германии исторически сложились следующие типы местного самоуправления.

1. Южногерманский совет, предполагающий равноуровневое взаимодействие общинного совета и главы исполнительной власти — бургомистра.

---

[1] *Хаузер Х.-Г.* Система финансового выравнивания между федерацией и землями в Германии // Финансы, 1995. — № 5. — С. 56.

2. «Неправильный магистрат», предполагающий наличие в системе муниципального управления двух коллегий: собрания депутатов общин и коллективного исполнительного органа — магистрата.
3. Бургомистр, назначаемый советом, но обладающий широкими полномочиями.
4. Северогерманский совет, предполагающий взаимодействие совета, общинного директора и комитета управления[1].

Новшеством 1999 г. для западногерманской системы стали выборы бургомистра в Северном Рейне—Вестфалии, когда высшему должностному лицу местной власти были переданы одновременно функции как главы исполнительной власти, так и руководителя общинного совета.

Великобритания

Являясь центром Содружества политического и экономического объединения стран, входивших ранее в Британскую империю, Великобритания имеет форму унитарного государства, состоящего из исторически сложившихся территорий Соединенного Королевства — Англии, Шотландии, Северной Ирландии и Уэльса. Административно-территориальное деление каждой из входящих в Соединенное Королевство стран существенно различается. Если в Англии и Уэльсе основными единицами административно-территориального деления являются графства, делящиеся, в свою очередь, на округа, то в Северной Ирландии — округа, а в Шотландии — области. Население графства составляет около 1 млн человек. В Англии насчитывается 47 графств, 7 муниципальных графств, 26 округов, 9 районов и 3 островных территории. В Уэльсе — 8 графств. В Северной Ирландии насчитывается 26 округов, а в Шотландии — 9 областей и 3 островных территории.

Правовую основу Великобритании составляют нормы статутного права, конституционные обычаи и нормы общего права, по сути заменяющие Основной закон этой страны.

По форме государственного правления Великобритания является конституционной монархией. Главой государства, наделенным достаточно широкими полномочиями, является *королева*. Британская королева имеет право назначать премьер-министра и членов правительства, а также ряд других должностных лиц: судей, офицеров армии, дипломатов, церковных служащих и пр. Она открывает сессии парламента,

[1] *Тимофеев Н. С.* Коммунальное право ФРГ. — М.: МГУ, 1982.

выступает с парламентской речью, в которой провозглашаются основные направления внутренней и внешней политики государства. Королева также является главнокомандующим вооруженными силами и даже имеет право объявить войну. И все же реально принадлежащие ей полномочия осуществляются членами правительства, которые подписывают акты, издаваемые королевой, и несут за них ответственность[1].

Законодательная власть в Великобритании принадлежит парламенту. Парламент подразделяется на верхнюю (палата лордов) и нижнюю (палата общин) палаты. Верхняя палата не избирается и включает в себя лиц, наделенных соответствующими правами либо по праву их наследования, либо по представлению королевы. Нижняя палата парламента избирается в ходе парламентских выборов на основе мажоритарной системы голосования относительного большинства. К полномочиям британского парламента относится принятие законов и контроль за их выполнением.

Формируемое по итогам парламентских выборов правительство возглавляется премьер-министром — лидером победившей на выборах политической партии. В состав правительства входит кабинет министров, составляющий около четверти членов исполнительного органа власти, который, по сути, и разрабатывает основные направления политики государства. Правительство отчитывается о своей деятельности перед нижней палатой, а в случае вынесения последней вотума недоверия должно подать в отставку.

Судебную власть в Англии и Уэльсе представляет Верховный суд, возглавляемый лордом-канцлером, членом палаты лордов. Палата лордов является высшей судебной инстанцией в Соединенном Королевстве, принимающей к рассмотрению апелляции на постановления по гражданским и уголовным делам, вынесенные апелляционными инстанциями Англии и Уэльса, а также только по гражданским делам — Шотландии. Верховный суд включает в себя три самостоятельных судебных учреждения — Апелляционный суд, Высокий суд и Суд короны.

К низшим судам в Англии и Уэльсе относятся суды графств и магистратские суды. В судах графств рассматривается в первой инстанции до 90% гражданских дел. Границы района, на территории которого действует суд графства, определяются лордом-канцлером. Магистрат-

---

[1] *Решетников Ф. М.* Правовые системы стран мира. Справочник. — М.: Юридическая литература, 1993. — С. 24–25.

ские суды, рассматривающие в первой инстанции до 98% уголовных дел, имеют право вынесения наказаний в виде лишения свободы не более чем на шесть месяцев, передавая дела в случае необходимости более сурового наказания в Суд короны. Магистраты, иногда называемые мировыми судами, обычно возглавляются непрофессиональными юристами, которые могут и не иметь юридического образования. Все дела в магистратах рассматриваются в коллегиях по 2–3 человека[1].

Местное управление в Англии и Уэльсе является результатом не децентрализации, а демократизации. Первыми органами местной власти были объединения помощи бедным, появившиеся в XIX в. и трансформированные позднее в городские и сельские окружные советы. Установившаяся тенденция формирования местных советов в британских городах способствовала объективному общественному интересу и воплощению его в режим поддержания общественной стабильности и согласия.

Институциональную структуру муниципальной власти в Великобритании составляют три звена: графства, районы (borough) и приходы для сельской местности. Каждое из этих территориальных образований располагает собственными представительными органами власти, осуществляющими свою деятельность в режиме самоуправления. Внутри графств выделяются также города (city), располагающие собственными органами управления. Статус городов придается по представлению окружного совета только тем округам, которые получают его по королевской хартии. Каждый орган местного управления наделен правом юридического лица и исполняет функции муниципальной корпорации. Взаимоотношение между этими уровнями рассматривается здесь скорее как партнерское, чем иерархическое.

В Англии во времена англосаксов каждому графству принадлежал «бург» (borough), по которому оно получало свое имя. Вебер ссылается на тот факт, что еще в 1313 г. английские города не могли получить привилегий, так как они еще не были «юридическими лицами», и только при Эдуарде I города начинают выступать в качестве корпораций. Разрешение на жительство близ рынка рассматривалось в качестве исключительной привилегии, предоставляемой сеньорами своим подданным. Городской суд также контролировался сеньорами[2]. Первичной

---

[1] *Решетников Ф. М.* Правовые системы стран мира. Справочник. — М.: Юридическая литература, 1993.— С. 40–41.

[2] *Вебер М.* История хозяйства. Город. — М.: Канон-Пресс-Ц, Кучково поле, 2001. — С. 372.

формой городского союза в Англии выступала торговая гильдия, обладавшая монополией розничной торговли на территории города. Другими формами объединения горожан на территории городов были религиозные объединения, профессиональные союзы, ремесленные цехи.

Местному самоуправлению на Британских островах всегда уделялось большое внимание. К примеру, в середине 1980-х гг. почти 30% всех государственных расходов (1/8 ВНП этой страны) проходило через локальные органы власти. Каждый десятый житель страны является служащим местной администрации. Активными субъектами экономической политики страны становятся общественные организации. Население заинтересовано в объединении, которое обеспечивает возможность решать текущие проблемы их жизнедеятельности. К примеру, при численности населения лондонского района Кэмден 180 тыс. человек количество добровольческих и общественных организаций составляет сегодня 2500 единиц. Общее количество членов таких организаций колеблется от 4 до 20 человек. Среди основных видов деятельности этих организаций следует выделить формирование соседских объединений, жилищных ассоциаций, консультационных агентств, адвокатур для меньшинств, поддержку территорий, детей, семей, престарелых, инвалидов и пр. Финансирование этих организаций идет из различных источников — от получения правительственных и неправительственных грантов, муниципальных субсидий до работ по контракту, а также частных пожертвований. Местные власти вынуждены считаться с мнением общественных организаций и вести с ними терпеливый, ни на минуту не прекращающийся диалог.

Особенностью экономического статуса муниципалитетов в Великобритании является тот факт, что доля расходов, поступающих в виде платы за сдаваемую в аренду собственность местных органов власти, платные услуги, оказываемые предприятиями муниципального сектора экономики, а также процентные доходы в сумме приносят почти столько же поступлений в местный бюджет, сколько и налоги, — около 30%[1].

Франция

Франция — республика, сочетающая в себе элементы парламентской и президентской форм правления при ведущей роли последней. Страна

---

[1] *Фатеев В. С.* Менеджмент и региональная политика за рубежом. — Минск: Навука і тэхніка, 1994. — С. 167.

разделена на 95 департаментов, а департаменты — на коммуны, представляющие органы местного самоуправления.

Законодательный орган Франции состоит из двух палат: *Национального собрания и сената*. Национальное собрание избирается сроком на 5 лет на основе пропорциональной избирательной системы. В сенат входят представители департаментов, заморских территорий, а также французов, проживающих за границей. Палаты французского парламента не являются равноправными: главенствующая роль в осуществлении парламентских функций отводится нижней палате — Национальному собранию. Роль парламента во Франции, очерченная Конституций 1958 г., ограничена конкретным кругом вопросов, по которым парламент имеет право издавать законы. Законодательный орган республики волен выразить недоверие правительству, приняв так называемую резолюцию порицания.

Полномочия французского президента по сравнению с парламентскими являются более широкими. Прежде всего, при соблюдении определенных условий президент имеет право распустить нижнюю палату парламента. Президент Франции председательствует на заседаниях правительства, премьер-министра, другие члены правительства назначаются по его предложению, он является главнокомандующим вооруженными силами, подписывает декреты и постановления.

Правительство как рабочий орган исполнительной власти подотчетно Национальному собранию. Возглавляет правительство премьер-министр, в сферу полномочий которого входят вопросы национальной обороны, исполнение законов, а также право назначения на некоторые военные и гражданские должности. Правительство с разрешения парламента вольно принимать *ордонансы* — акты, имеющие статус закона.

Судебную систему Французской Республики составляют Кассационный суд, апелляционные суды и суды, рассматривающие различные категории дел в первой инстанции.

Кассационный суд, возглавляющий систему общих судов, включает в себя шесть палат — пять по гражданским делам, одну по уголовным. Постановления Кассационного суда выносятся либо по палатам, либо представителями палат, либо на специально созванных пленумах. Компетенцию Кассационного суда составляет рассмотрение кассационных жалоб на постановления нижестоящих судов. Вынося заключение по постановлению нижестоящего суда, Кассационный суд направляет дело на новое рассмотрение в другой суд того же уровня со своими рекомендациями.

Юрисдикция каждого из 30 апелляционных судов, расположенных в континентальной части Франции, распространяется одновременно на несколько департаментов. Еще пять апелляционных судов расположены на заморских территориях республики. Решения апелляционных судов выносятся, как правило, по палатам, оставляя приговор нижестоящего суда в законной силе либо отменяя его и направляя дело на дополнительное расследование.

Суды первой инстанции разделены на трибуналы большого процесса и трибуналы малого процесса, различающиеся по масштабу рассматриваемых дел. Термин «трибунал» в названиях французских судов указывает не на их чрезвычайный характер, а, напротив, на ограниченный по сравнению с другими судами объем их компетенции. В компетенцию трибуналов большого процесса, которых насчитывается около 190, входит рассмотрение гражданских дел имущественного порядка с суммой иска выше установленного законом значения, а также споры о недвижимости, усыновлении, гражданстве и пр. Трибуналы малого процесса (их около 500) разбирают имущественные дела, некоторые категории уголовных дел и др. Наиболее крупные уголовные дела рассматриваются судами ассизов (присяжных), формирующимися по мере накопления дел и обладающими высоким авторитетом: вердикты таких судов не подлежат пересмотру в порядке апелляции и являются окончательными. Кроме того, французская судебная система располагает специализированными трибуналами, являющимися учреждениями первой инстанции и рассматривающими различные виды правонарушений. К числу таких учреждений относятся исполнительный трибунал, торговый, полицейский, советы прюдомов и пр. Характерной особенностью французской правовой системы является роль судьи по исполнению наказаний, имеющего возможность активно вмешиваться в процесс отбывания наказания осужденными. Обязанности такого судьи может исполнять один из судей трибунала большого процесса, принимавший участие в осуждении правонарушителя.

Важнейшим институтом французской судебной системы является *административный суд*. В его компетенцию входит разбор жалоб населения на действия административных органов и оценка деятельности этих органов с точки зрения законности и целесообразности. Структура административного суда имеет три уровня: государственный совет, апелляционные административные суды и низшие административные трибуналы. Судьями административных судов выступают сами государственные служащие, назначаемые указами президента страны, которые, в отличие от судей общей юрисдикции, могут быть освобождены

от своих должностей. Решения административных судов имеют рекомендательный характер, хотя, как правило, становятся обязательными для исполнения. Всего во Франции насчитывается 34 административных суда, из них 26 находятся на территории метрополии (по одному на регион).

В соответствии со ст. 72 Конституции Франции основу территориальной дифференциации составляют так называемые *территориальные коллективы*. К ним относятся департаменты, коммуны и заморские территории. Французское административное право относит к территориальным коллективам общности, располагающие тремя признаками: статусом юридического лица, территориальной подведомственностью и общей компетентностью. Главной особенностью французской модели организации местного самоуправления является его зависимость от центральной власти. В той же ст. 72 Конституции утверждается, что «любая другая территориальная общность создается Законом». С принятием Закона о децентрализации от 2 марта 1982 г. статус территориальной общности был закреплен за регионами. Всего во Франции насчитывается 26 регионов (в том числе четыре заморские территории), 100 департаментов и 36 763 коммуны.

Государственная власть в регионах представлена департаментами, которые являются проводником правительственной политики. Функция созданных в 1791 г. *департаментов* заключена в проведении государственной политики в сфере местного управления. Статус местной общности департамент получает в 1871 г. Функции исполнительного органа здесь выполняет не назначаемый правительством префект, как это было до 1982 г., а избираемый Генеральным советом департамента председатель этого совета. Роль префекта заключается в обеспечении контроля над выполнением правительственных программ, координации деятельности правительственных ведомств в департаменте, исполнении государственного законодательства и информировании центрального аппарата о состоянии дел на территории. Основными задачами департамента являются пространственное планирование и социальная поддержка. Посредством высокого экономического потенциала департамента поддерживается уровень централизации в системе государственного управления территориями. При малых размерах и высокой дробности коммун (а их во Франции — 36 763, в ФРГ, к примеру, до объединения их было всего 8500) четверть всех капитальных расходов департаментов идет на дотации коммунам.

Генеральный совет как высший орган управления департамента избирается на 6 лет и обновляется наполовину каждые 3 года. Представленный

в Генеральном совете департамента префект имеет право оспаривать решения Генерального совета в административном трибунале. Основу полномочий департамента во Франции составляет в основном содействие местным органам власти в сфере торговли и промышленности, культуры, дорожной сети и социальной помощи. Основными статьями доходов департамента являются прямые и косвенные налоги, выплаты по целевым государственным программам, земельная рента и т. д.

В соответствии с п. 1 ст. 59 Конституции Франции статус местных коллективов получили и *регионы*. Регион — территориальный коллектив, главой администрации которого является комиссар республики, выступающий одновременно и главой департамента, на территории которого находится местная столица. Главная задача комиссара заключается в координации деятельности префектур по осуществлению региональных программ[1]. К компетенции региона относится «содействие экономическому, социальному, санитарному, культурному и научному развитию региона и обустройству его территории, а также обеспечение и сохранение своей самобытности».

Основу деятельности регионов составляет план, призванный поддерживать инфраструктуру регионального хозяйства на основе обеспечения условий для здоровой конкуренции и участия в проектах оказания помощи предприятиям.

Регион управляется региональным советом, избираемым на 6 лет. Региональный совет избирается всеобщим тайным голосованием. Он располагает собственным бюджетом и имеет статус самостоятельного субъекта. К основным полномочиям регионального совета относятся:

- установление законодательной зависимости между планом государственных инвестиций и региональными планами;
- реализация государственных программ по таким отраслям, как образование, наука, транспорт, культура и т. д.;
- благоустройство территорий.

Сложившаяся во Франции система местного управления, действующая сейчас, стала формироваться в период Пятой республики на базе создания публично-правовых учреждений, подменяющих местные представительские органы. Любопытно, что термин «самоуправление» не используется вообще — вместо него применяются названия «*муници-*

[1] *Пронкин С. В., Петрунина О. Е.* Государственное управление зарубежных стран. — М.: Аспект-пресс, 2004. — С. 268.

пальная власть» (pouvoir municipal) и *«децентрализация»*. **Децентрализация** — это способ местного управления, основанный на передаче функций управления отдельными территориями непосредственно этим территориям. Благодаря децентрализации государство обеспечивает условия целостности путем расширения прав и обязанностей территорий. Режим децентрализации был введен во Франции законами 1972 г. Децентрализация предоставляет городам права, соразмерные с правами регионов, учитывая уровень затрат на поддержание целостности и воспроизводства городского хозяйственного комплекса. Механизм децентрализации обусловлен наличием прозрачных границ в предметах ведения государственных и муниципальных органов. Децентрализация достигается посредством делегирования государственных полномочий на места с гарантией их оплаты. Порядок реализации механизма децентрализации включает в себя следующие пункты:

- составление перечня государственных полномочий для каждого муниципального образования;
- определение объема направленных на их реализацию материальных и финансовых средств;
- оформление передачи уже осуществляемых государственных полномочий в соответствии с законом о распределении средств по формам делегирования;
- определение качества и эффективности механизма передачи полномочий.

Наряду с децентрализацией во Франции была реализована также стратегия деконцентрации, представляющая собой делегирование территориям функций, статус которых определен рамками государственных полномочий. Реальный смысл стратегия деконцентрации в управлении получила в ходе реформ государственного управления 1982 г., когда значительная часть функций была передана от центрального правительства на уровень департаментов как регионально локализованных органов государственной власти. Таким образом, деконцентрация выступила одной из форм децентрализации, призванной осуществить перевод на периферийные участки государственного управления части специально оговоренных функций.

Основными территориальными звеньями муниципального управления во Франции являются *коммуны (синдикаты коммун), дистрикты, кантоны, округа, регионы.*

Первичной основой системы местного самоуправления Франции является коммуна. Коммуны возникли задолго до Великой Французской

революции, сформировавшись вокруг церковных приходов. Во главе коммуны стоит муниципальный совет, компетенцию которого составляет утверждение бюджета коммуны, принятие основных решений, комплектование штатов и т. д. Из своего состава совет избирает мэра, продолжая после выборов контролировать деятельность последнего. Мэр не только считается представителем местного управления, но и имеет статус государственного чиновника. В его обязанности входит информирование префекта о решениях коммунальной администрации. В рамках принятого ранее Закона о децентрализации коммунам переданы полномочия в трех сферах: урбанизм, образование и культура, экономическое развитие. К ведению общин относятся: водоснабжение, очистные сооружения, рынки, ярмарки, скотобойни, муниципальные библиотеки и музеи, похоронные бюро и кладбища, а также часть учебных заведений. Коммуны получили право на правотворчество и создание собственной финансовой базы, формируемой, главным образом за счет землеотвода территории и выдачи разрешений на застройку. Помимо данных вопросов, коммуне приходится решать множество проблем, наиболее важными из которых являются управление жилищным фондом, экология, пожарная безопасность, транспорт, спорт, туризм и т. д. Урбанизм предполагает разработку планов застройки и сноса зданий, поддержки коммунальных сетей (канализации, водопровода), уборку мусора, благоустройство территории, постройку, содержание и функционирование начальных школ.

Процент участия избирателей в выборах в органы коммунальной власти является на сегодня самым высоким. Наивысшую активность коммуны проявляют в туристической, культурной и спортивной областях. Механизм реализации широких полномочий этого уровня власти регулирует закон 1901 г., в соответствии с которым каждому гражданину предписывается возможность создания бесприбыльных ассоциаций и участия в них. Финансируемые вкладами их участников и дотациями местных органов власти ассоциации заостряют внимание общественности на различных текущих проблемах и провоцируют власти на их решение, а также активизируют деятельность в этом направлении политических сил.

Действующий во Франции закон обязывает все коммуны функционировать в режиме хозяйственного расчета. И если раньше дополнительные средства на финансирование коммунальных расходов изыскивались в дополнительных налогах, то сегодня коммуны получили достаточно прав на неналоговые способы привлечения капитала.

К ним следует отнести участие в займах, а также в прибыли учрежденных коммуной предприятий и т. д.

Поскольку не меньше 69 % коммун населяет менее 700 жителей, коммуны охотно вступают в публично-правовые межкоммунальные объединения, наиболее характерными из которых являются синдикаты, дистрикты и округа. Участие коммун в таких объединениях позволяет им при сохранении своей самобытности форсировать значительные капиталовложения в таких затратных областях, как сбор и переработка отходов, газификация, строительство водоочистных сооружений, оборудование спортивных и культурных сооружений и пр. Образование округов (дистриктов) является выражением более высокой степени интеграции коммун, когда совет округа может иметь принудительную власть над коммунами. Зачастую с инициативой о создании дистриктов выходит правительство. Таким образом, центральная власть осуществляет политику по выравниванию уровня социально-экономического развития между территориальными поселениями.

Структура бюджета коммуны предполагает выделение обязательных и дополнительных статей расходов. Обязательными являются расходы, ориентированные на поддержание ее жизнедеятельности: техническое обслуживание, содержание и ремонт жилого сектора, выплата долгов. Дополнительные расходы включают в себя расходы на капитальные вложения и развитие основных фондов коммуны. При формировании бюджета коммуна должна придерживаться двух ограничений, таких как привязка к территории и защита интересов членов общины.

Поступления в бюджет коммуны предполагают наличие двух источников: внутреннего и внешнего. К внутренним поступлениям относятся местные налоги, на долю которых приходится 40 % всех средств, идущих в муниципальную казну. Местные налоги можно разделить на четыре группы: налог на землю, налог на те земельные участки, где есть постройки, налог на жилье и налог на профессии. Последний выплачивается исходя из общей суммы заработной платы работников и стоимости основных фондов предприятия, находящегося на территории коммуны. Наибольший доход в местную казну приносит профессиональный налог; жилищный налог и налог с застроенных земельных участков приносят почти вдвое меньше доходов. Земельный налог, режим использования которого предусматривает освобождение от его выплаты некоторых категорий сельхозпредпринимателей, приносит минимальный бюджетный доход. Муниципальный совет, устанавливая индекс на каждую группу налога, формирует бюджет на 2/3 от суммы внутренних поступлений в бюджет. Оставшаяся сумма аккумулируется за счет

взимания платы за услуги муниципальных служб: школ, детских садов, музеев, спортивных сооружений, а также аренды.

По сравнению с большинством развитых европейских государств, во Франции в расходах местных бюджетов значительно более высоким (больше трети) является уровень затрат на администрацию, полицию, судопроизводство, пожарную охрану. Второе место принадлежит расходам на дорожное строительство и транспортное хозяйство (12%). Далее следует здравоохранение, а также расходы на содержание муниципальных и государственных предприятий — от 11 до 6%[1].

Что касается внешних поступлений, они идут главным образом в виде дотаций и государственных субсидий, доля которых во Франции особенно велика.

Контрольные вопросы к разделу

1. Что входит в понятие государственного управления?
2. Чем государственное управление отличается от местного самоуправления?
3. Через какие институты реализуется система государственного управления?
4. Что такое республика и через какие политические формы она реализуется?
5. В чем вы видите положительное значение монархии как формы правления? Возможно ли восстановление монархии в России?
6. Охарактеризуйте основные признаки кейнсианства как формы экономической политики.
7. Охарактеризуйте основные признаки монетаризма как формы экономической политики.
8. Что такое модель хозяйствования и каковы ее основные черты?
9. Какие изменения в системе государственного управления вызывает внедрение принципа субсидиарности, принципа комплементарности, принципа демократизма?
10. Противоречат ли друг другу принципы суверенности и гомогенности?
11. Перечислите основные институциональные атрибуты англосаксонской и скандинавской хозяйственной модели.

---

[1] Местные органы в политической системе капитализма / Г. В. Барабашев и др. — М.: Наука, 1985. — С. 142–143.

12. В чем принципиальные особенности системы государственного правления в России?
13. Какая хозяйственная модель положена в основу реформирования российской экономики?
14. Распространяется ли принцип разделения властей на систему государственного управления в России; на сферу местного самоуправления?
15. Перечислите основные нормативы, закладываемые в практику социальной защиты населения.
16. Каковы основные требования к системе государственного и муниципального управления, сформированные на основе применения балансового метода?
17. Проиллюстрируйте применение функционального, институционального и организационного подходов к анализу структуры государственного управления РФ.
18. Какие задачи в системе государственного и муниципального управления можно решать с помощью корреляционного метода?
19. В чем заключается методологическое значение модели управления городом Дж. Форрестера? Можно ли ее использовать при анализе российских городов?
20. Каковы основные методы государственного регулирования?
21. Чем методы прямого действия отличаются от методов косвенного действия?
22. Какой вклад в теорию государственного управления внесли Платон и Аристотель?
23. Какими профессиональными чертами должен быть наделен политик-практик, с точки зрения Н. Макиавелли?
24. Каковы условия вечного мира, по И. Канту?
25. Почему Гегель негативно оценивал принцип разделения властей?
26. Что такое либерализм?
27. Что такое этатизм?
28. Можно ли рассматривать марксистское понимание сущности государства как анархистское?
29. Подтверждается ли теория элит Парето при рассмотрении советского периода в истории России?
30. Что такое плебисцитарная демократия?
31. В чем коренные различия между традиционным и харизматическим типами власти?

32. Что такое земства в России и какое влияние они оказали на формирование российской государственности?
33. Каковы особенности формирования российской модели местного самоуправления, предложенной российскими учеными XIX в.?
34. В чем коренные различия между общественной, государственной и юридической теориями самоуправления?
35. Каковы основные различия между муниципалитетами и графствами в США?
36. В чем различия между континентальной и англосаксонской моделями муниципального управления?
37. Что общего в организации бюджетной системы России и Германии? Чем они различаются?
38. В чем различие между децентрализацией и деконцентрацией?
39. Какую функцию выполняют префекты во Франции?
40. На каком территориальном уровне в Германии действуют муниципальные органы власти?

Раздел 2. Основы государственного управления в РФ

Тема 6. Структура органов государственной власти в РФ

Конституционные организации государственной власти в России. Полномочия Президента РФ. Функции Госсовета РФ. Институт представителей Президента РФ. Федеральные округа. Администрация Президента РФ. Совет Безопасности. Принципы федеративного устройства государства. Конституционные основы государственной власти. Законодательная власть в РФ. Полномочия Федерального Собрания РФ. Совет Федерации и Государственная Дума. Исполнительная власть в РФ. Структура Правительства РФ. Территориальные подразделения исполнительной власти. Структура судебной власти РФ. Основные тенденции развития судебной системы.

Россия является федеративным демократическим правовым государством с республиканской формой правления. В основе системы государственного управления России, как и любой другой демократической страны, положены два принципа, два основания: принцип разделения властей и принцип комплементарности, предполагающий разделение государства на уровни управления, распределяющие органы публичной власти по узловым административно-территориальным звеньям пространства страны. Используя эти основания, можно построить таблицу, иллюстрирующую распределение основных институтов государственной власти по структурным единицам действующей системы управления (табл. 2).

Разумеется, табличная форма представления структуры государственного управления не может отобразить всего многообразия и полноты в составе органов власти, хотя повышает наглядность и вносит упорядоченность во взаимоотношения центральных государственных институтов. В структуре органов государственного управления России имеются институты, которые не могут быть рассмотрены через призму разделения властей. К примеру, ни Центральная избирательная

комиссия, ни Счетная палата, ни Центральный банк по своим законодательным полномочиям не должны контролироваться ни одной из ветвей власти, подчиняя свое поведение нормам специальных нормативных актов.

Таблица 2. Структура государственного управления в РФ

Ветви / Уровни	Законодательная	Исполнительная	Судебная
Федеральный	Федеральное Собрание: Совет Федерации, Государственная Дума	Правительство: федеральные министерства, федеральные агентства, федеральные службы	Конституционный Суд, Верховный Суд, Высший Арбитражный Суд
		Генеральная прокуратура	
Региональный	Парламент республики, Законодательное собрание субъекта Федерации	Президент республики, губернатор, глава правительства	Уставный (конституционный) суд, Верховный республиканский суд, областной суд, краевой суд

Система государственного управления в России имеет некоторые особенности, существенно отличающие ее от других государств. По форме правления Россия является президентской республикой. *Президент РФ* является главой государства, выступая гарантом Конституции, прав и свобод человека и гражданина. Президентом РФ может быть избран гражданин РФ не моложе 35 лет, постоянно проживающий в России не менее 10 лет.

К основным функциям Президента РФ ст. 83 Конституции РФ относит следующие:

- назначение с согласия Государственной Думы Председателя Правительства РФ;
- право председательства на заседаниях Правительства РФ;
- принятие решения об отставке Правительства РФ;
- представление Государственной Думе кандидатуры для назначения на должность председателя Центрального банка РФ, а также постановка вопроса об освобождении от должности;
- назначение на должность и освобождение от должности по предложению Председателя Правительства РФ заместителей Председателя, федеральных министров;
- представление Совету Федерации кандидатур для назначения на должность судей Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ,

Высшего Арбитражного Суда РФ, Генерального прокурора РФ; внесение в Совет Федерации предложения об освобождении от должности Генерального прокурора РФ; назначение судей других федеральных судов;

- формирование и руководство Советом Безопасности РФ;
- утверждение военной доктрины РФ;
- формирование Администрации Президента РФ;
- назначение и освобождение полномочных представителей Президента РФ;
- назначение и освобождение высшего командования Вооруженных Сил РФ;
- назначение и отзыв после консультаций с соответствующими комитетами или комиссиями палат Федерального Собрания дипломатических представителей РФ в иностранных государствах и международных организациях.

Хотя Россия и является классической президентской республикой, тем не менее некоторые особенности в конституционном статусе президента страны все же существуют. Во-первых, в отличие от своего американского коллеги, Президент России не является главой исполнительной власти, выступая скорее гарантом разделения властей и играя роль координатора в их отношениях. Во-вторых, в отличие от своего французского коллеги, Президент России куда меньше зависим от соотношения политических сил в парламенте, а также наделен более значительным влиянием на процедуру избрания Председателя Правительства. В-третьих, в отличие от целого ряда своих европейских коллег, Президент России не связан обязательствами ни с одной из партий, поддерживающих его на выборах, опираясь прежде всего на свой аппарат, подбираемый преимущественно на профессиональной основе. Особая роль в разработке президентской политики отводится Администрации Президента, отвечающей за подготовку и реализацию практически всех президентских решений. Структура и функции Администрации главы Российского государства регулируются специальным положением об Администрации Президента РФ. В состав Администрации входят руководитель, его заместители, помощник, пресс-секретарь, советники, руководитель протокола, полномочные представители Президента в федеральных округах, полномочные представители в Совете Федерации и Государственной Думе, Конституционном Суде и пр. Ее усилия сосредоточены главным образом на взаимодействии с ветвями власти, иностранными партнерами, средствами массовой информации, а также

с крупными товаропроизводителями и финансово-промышленными компаниями как внутри страны, так и за рубежом. Самостоятельными подразделениями Администрации Президента РФ являются Главное территориальное управление Президента РФ, Главное управление внутренней политики Президента РФ, Главное контрольное управление Президента РФ, Главное государственно-правовое управление Президента РФ и пр. Наряду с управлениями в состав президентской Администрации входят департаменты. С мая 2000 г. значительно возросла роль представителей Президента РФ в регионах, после того как были созданы семь федеральных округов, возглавляемых непосредственными представителями главы государства в регионах. К началу 2011 г. число федеральных округов в России возросло до девяти. В связи с этим значительно усложнилась схема взаимодействия между представителями Президента и региональной элитой, в определенной мере почувствовавшей некоторое снижение своего влияния в регионе.

Еще одним институтом, представляющим президентскую власть на федеральном уровне, является *Совет Безопасности*, возглавляемый секретарем Совета, непосредственно назначаемым Президентом. В сферу полномочий Совета Безопасности входит подготовка решений по ключевым проблемам безопасности страны, ее независимости, борьбы с терроризмом и пр.

Законодательная власть

Законодательная власть в Российской Федерации представлена **Федеральным Собранием**, состоящим из двух палат: верхней — Совета Федерации и нижней — Государственной Думы. *Совет Федерации* включает в себя по два представителя от субъекта Федерации, делегируемые от исполнительной и законодательной власти. До 2001 г. в Совет Федерации входили президенты республик (губернаторы) и председатели законодательных собраний регионов. В настоящее время в этот орган власти входят представители территорий, осуществляющие свою деятельность на постоянной основе. Представитель от законодательного органа власти субъекта Федерации избирается законодательным органом власти субъекта Федерации на весь период полномочий этого органа. Представитель в Совете Федерации от исполнительной власти назначается высшим должностным лицом субъекта Федерации на срок его полномочий. С недавних пор законодательством предусмотрено обязательное избрание представителя в Совете Федерации в представительный орган государственной или муниципальной власти в регионе. Изменения вызваны необходимостью акти-

визации деятельности представителей регионов в верхней палате парламента и усилением ответственности российских сенаторов перед избирателями.

К ведению Совета Федерации относятся:

- утверждение изменения границ между субъектами РФ;
- утверждение указа Президента о введении чрезвычайного положения;
- решение вопроса о возможности использования Вооруженных Сил РФ за пределами территории РФ;
- назначение выборов Президента РФ;
- отрешение Президента РФ от должности;
- назначение на должность судей Конституционного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ;
- назначение на должность и освобождение от должности Генерального прокурора РФ;
- назначение на должность и освобождение от должности председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов.

Компенсировать негативные последствия, связанные с уходом высших должностных лиц регионов из Совета Федерации, был призван вновь созданный в 2000 г. орган — *Государственный совет*. Государственный совет стал постоянно действующим совещательным органом при Президенте РФ, в сферу полномочий которого входит координация федеральной политики в регионах, формирование перспективных направлений развития общества и государства в современных условиях. Государственный совет является совещательным органом, содействующим реализации полномочий главы государства по вопросам обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти. Персональный состав президиума Государственного совета, состоящий из семи глав исполнительной власти субъектов Федерации, представляющих федеральные округа, определяется Президентом, периодически обновляется, сохраняя преемственность и единые принципы работы.

Государственная Дума формируется в ходе специальных выборов на основе пропорциональной избирательной системы.

К ведению Государственной Думы относятся:

- выдача согласия Президенту РФ на назначение Председателя Правительства РФ;
- решение вопроса о доверии Правительству РФ;

- назначение на должность и освобождение от должности председателя Центрального банка РФ;
- назначение на должность и освобождение от должности председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов;
- назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека, действующего в соответствии с федеральным конституционным законом;
- объявление амнистии;
- выдвижение обвинения против Президента РФ для отрешения его от должности.

Механизм прохождения законопроектов через Федеральное Собрание таков. Субъект законодательной инициативы разрабатывает законопроект и вносит его на рассмотрение в Государственную Думу. Отдельные вопросы, связанные с введением или отменой налогов, выпуском государственных займов, изменением финансовых обязательств государства, могут быть внесены только при наличии заключения Правительства РФ. При голосовании за него большинством голосов от общего числа депутатов нижней палаты законопроект в течение 5 дней передается на рассмотрение Совета Федерации, где он может быть поддержан большинством голосов либо отклонен. В случае отклонения законопроекта верхней палатой создается согласительная комиссия из представителей обеих палат для преодоления возникших противоречий. После чего законопроект возвращается на повторное рассмотрение в Государственную Думу. Дума может провести закон и без поддержки Совета Федерации, если при повторном голосовании этот законопроект поддержит не менее 2/3 от общего числа депутатов нижней палаты. Принятый федеральный закон в течение 5 дней направляется Президенту РФ для подписания и обнародования. Если глава государства в течение 14 дней с момента поступления документа отклонит его, обе палаты Федерального Собрания в установленном порядке вновь рассмотрят закон. Право президентского вето будет отклонено, если в поддержку ранее принятой его редакции проголосует не менее 2/3 от общего числа членов Совета Федерации. После этого Президент РФ обязан подписать закон, который тут же должен быть опубликован, после чего он вступает в законную силу.

Законодательные органы власти в субъектах Федерации представляют, как правило, однопалатный парламент, осуществляющий законотворческую деятельность в соответствии со своими полномочиями, определенными законом. Значительную часть своих полномочий пред-

ставительные органы власти субъектов Федерации осуществляют в режиме совместного ведения с государством. В то же время, как гласит ст. 73 Конституции РФ, «вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти». Это положение Конституции по сути делегирует субъектам Федерации значительные полномочия в сфере законотворчества при условии, что издаваемые субъектами РФ правовые акты не будут противоречить федеральному законодательству.

Исполнительная власть

Исполнительную власть РФ возглавляет **Правительство РФ**. Структура Правительства в России в последние годы периодически пересматривалась при неизменном наличии ряда ключевых фигур, представленных должностями Председателя Правительства, его заместителей и федеральных министров. Председатель Правительства РФ назначается Президентом РФ с согласия Государственной Думы. Если кандидатура Председателя Правительства, представленная Президентом, трижды будет отклонена нижней палатой, то глава государства волен распустить Думу и назначить новые выборы. В сферу полномочий Правительства РФ входит разработка и представление Государственной Думе бюджета страны; проведение единой в стране экономической, культурной и социальной политики; управление федеральной собственностью; принятие мер по обеспечению оборонной политики, внутренней и внешней безопасности, законности и пр.

В состав Правительства РФ до 2004 г. входили федеральные министерства, государственные комитеты, федеральные службы, комиссии, агентства, надзоры. В настоящее время в соответствии с Указом Президента РФ № 314 от 9 марта 2004 г. систему федеральных органов исполнительной власти» составляют федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства. Главными функциями *федерального министерства* являются выработка государственной политики и нормативно-правовое регулирование отдельных, установленных актами Президента РФ сфер деятельности. *Федеральным службам* переданы полномочия по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, а также специальные функции в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны государственной границы РФ, борьбы с преступностью, общественной безопасности. *Федеральные агентства* специализируются на осуществлении

государственных услуг по управлению госимуществом и правоприменительных функций, за исключением функций по контролю и надзору.

Порядок взаимоотношений федеральных министерств и находящихся в их ведении федеральных служб и федеральных агентств, а также их полномочия устанавливаются в специальных положениях об указанных органах исполнительной власти. В настоящее время в соответствии с Указом Президента от 21 мая 2012 г. № 636 все органы исполнительной власти можно разделить на три группы (см. приложение 3).

1. Федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ, федеральные службы и федеральные агентства, подведомственные этим министерствам.
2. Федеральные министерства, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ, федеральные службы и федеральные агентства, подведомственные этим министерствам.
3. Федеральные службы и федеральные агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ.

Руководители федеральных служб и агентств за исключением тех, кто напрямую подчиняется Президенту РФ, назначаются на должность и освобождаются от нее Правительством РФ по представлению федеральных министров, осуществляющих координацию и контроль деятельности федеральных служб и агентств. Изнутри каждая категория правительственных органов регулируется своим положением в рамках выделенного бюджетом лимита расходов. Основными внутриорганизационными звеньями органов исполнительной власти являются департаменты, управления, отделы, комиссии.

Работа правительственных ведомств строится главным образом по функциональному признаку и охватывает четыре основных блока.

1. Экономический — охватывает основные направления в развитии национальной экономики, группирующиеся вокруг базовых отраслей, таких как топливно-энергетический комплекс, строительство и жилищная политика, промышленность, финансы, транспорт и др.
2. Административно-политический — обеспечивает оптимальные внутренние и внешние условия развития государства, удовлетворяя интересы граждан в безопасности, защите собственных прав и т. д.

3. Социальный — предполагает разработку специальной политики государства в удовлетворении социальных потребностей людей (образование, здравоохранение, социальная защита, труд, культура и др.), ориентированной на сохранение стабильности в обществе на принципах справедливости и приоритета общечеловеческих ценностей.
4. Контрольный — представляет перечень существующих в рамках правительственного аппарата контрольных органов, ответственных за адекватное проведение правительственной политики в регионах, а также за координацию между хозяйствующими субъектами на территории. Специализированную функцию контроля в сфере исполнительной власти осуществляют федеральные службы, а также специальные департаменты и отделы федеральных министерств.

Судебная власть

Судебная власть в России, как гласит ст. 118 Конституции РФ, осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. В соответствии с Федеральным конституционным законом от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» в России действуют федеральные суды, конституционные (уставные) суды и мировые судьи субъектов РФ, составляющие судебную систему Российской Федерации. К федеральным судам относятся: Конституционный Суд, Верховный Суд, верховные суды республик, краевые и областные суды, суды городов федерального значения, суды автономной области и автономных округов, районные суды, военные и специализированные суды, составляющие систему федеральных судов общей юрисдикции, Высший Арбитражный Суд Российской Федерации, федеральные арбитражные суды округов (арбитражные кассационные суды), арбитражные апелляционные суды, арбитражные суды субъектов Российской Федерации и специализированные арбитражные суды, составляющие систему федеральных арбитражных судов, а также Дисциплинарное судебное присутствие.

Конституционный Суд дает заключение о соответствии законов, решений, договоров высшему Основному закону страны. В Чехии в судебном порядке даже рассматривался вопрос о принадлежности Конституционного Суда действующей в стране судебной системе, поскольку инициаторы этого иска отводили суду место за пределами традиционных ветвей власти, подчеркивая его особую роль в системе

государственного управления. Доводом в пользу включения Конституционного Суда в судебную систему является его статус как высшей судебной инстанции, рассматривающей наиболее сложные и общественно значимые дела, не проясненные на низших уровнях судебной системы. В качестве аргумента против включения данного института в судебную систему подчеркивается особое положение Конституционного Суда, находящегося вне ветвей власти.

Высшим судебным органом по гражданским, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам общей юрисдикции, является **Верховный Суд РФ**. Каждый его судья назначается Советом Федерации по представлению Президента РФ. Лишить полномочий судью можно только на основании решения квалификационной коллегии судей, образуемой представителями Верховного и региональных судов. При Верховном Суде РФ действует Судебный департамент, в полномочия которого входят функции по обеспечению деятельности всей вертикали судебной системы.

На уровне регионов действуют верховные суды республик, краев и областей, автономных округов, а также городов федерального значения, выступающих вышестоящей инстанцией для районных судов, рассматривающих дела в качестве судов первой или второй инстанций, в порядке надзора и по вновь открывшимся обстоятельствам.

Высшим судебным органом по разрешению экономических споров и иных дел, рассматриваемых арбитражными судами, является **Высший Арбитражный Суд РФ**, представленный также на всех региональных уровнях. Определенную помощь арбитражным судам способны оказывать *третейские суды*, образуемые в досудебном порядке лицами, спровоцировавшими экономический спор.

Дисциплинарное судебное присутствие является судебным органом, рассматривающим дела по жалобам на решения Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации и квалификационных коллегий судей субъектов РФ о досрочном прекращении полномочий судей за совершение ими дисциплинарных проступков и обращениям на решения Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации и квалификационных коллегий судей субъектов РФ об отказе в досрочном прекращении полномочий судей за совершение ими дисциплинарных проступков.

На конец 2010 г. в России функционировало 83 верховных суда республик, краевых и областных суда, суда города федерального значения, суда автономной области и автономных округов; 12 окружных (флотских) военных судов; 2319 районных судов; 119 гарнизонных военных

судов, в том числе 5 судов, находящихся в местах дислокации войск за пределами Российской Федерации.

Реальная численность судейского корпуса, по мнению российских экспертов, не соответствует мировым стандартам. Так, в настоящее время в РФ зарегистрировано 21 364 судьи. По сведениям Судебного департамента, численность судей еще не достигла своего оптимума. В судах различных уровней остаются вакансии на замещение должностей судей: только в верховных судах республик, краевых и областных судах, судах городов федерального значения, судах автономной области и автономных округов вакантными остаются 395 должностей судей (9,6% от штатной численности). Сегодня в России один судья приходится на 6900 человек, тогда как во Франции — на 6000 человек, в ФРГ — на 4000 человек, в Англии — на 3000 человек). По мнению Председателя Верховного Суда РФ В. М. Лебедева необходимо увеличение штатной численности судей до 35,7 тыс., что позволило бы снизить служебную нагрузку судей[1]. С этой целью в России начал действовать институт *мировых судей*, которые должны рассматривать до 20% уголовных и 60% гражданских дел[2]. Мировые судьи являются судьями общей юрисдикции, рассматривающими гражданские, административные и уголовные дела в качестве суда первой инстанции. Мировой судья назначается законодательным органом субъекта Федерации или избирается населением судебного участка сроком на 5 лет. В настоящее время в стране работает более 6000 мировых судей: их численность определена Федеральным законом от 17 декабря 1998 г. № 188-ФЗ «О мировых судьях в Российской Федерации» из расчета численности населения — от 15 до 30 тыс. на одного судью. Поэтому нормативная численность мировых судей должна быть не меньше 6533 человек. Федеральным законом установлено также количество судебных участков в субъектах РФ: например, в Москве — 384, Санкт-Петербурге — 211, Московской области — 292, Чукотском автономном округе — 4.

Вышестоящей инстанцией по отношению к мировым судьям является сеть *районных судов*, рассматривающих дела в качестве суда первой и второй инстанций.

Важным этапом в развитии отечественной судебной системы должен стать новый Федеральный конституционный закон от 7 февраля 2011 г. № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации».

---

1 *Петрухин И. Л.* Проблема судебной власти в современной России // Государство и право, 2000. — № 8. — С. 9.

2 *Лебедев В. М.* Расширение доступа к правосудию — одна из целей судебной реформы // Российская юстиция, 1999. — № 9. — С. 4.

Законом предусмотрено повсеместное введение апелляционных инстанций, позволяющих подтверждать решения судов первой инстанции по полной процедурной программе. Создание апелляционной ступени сначала в гражданском законодательстве, а затем и в уголовном позволит России сделать важный шаг по внедрению в отечественную практику общемировых принципов функционирования судебной системы. С введением апелляции упраздняется надзор в республиканских, краевых и областных судах, а надзорные функции остаются в президиуме Верховного Суда.

Неотъемлемым элементом системы государственной власти в РФ является **генеральная прокуратура**, отвечающая за точное и единообразное исполнение законов всеми юридическими и физическими лицами в стране, а также осуществляющая общий надзор за деятельностью правоохранительных органов, учреждений и должностных лиц. Строго говоря, прокуратуру следует относить к исполнительным органам власти, поскольку она является важнейшим элементом государственной политики в стране; однако и судебную ветвь власти очень трудно представить без этого института.

Следует отметить, что не во всех странах строго выдерживается принцип разделения властей при формировании органов государственной власти в связи с особенностями действующей там модели государственного управления. К примеру, в Великобритании даже министры короны являются членами законодательного органа, а лорд-канцлер, председательствуя в одной из палат законодательного органа, вправе возглавлять судебную систему[1]. Однако это исключение отнюдь не способствует нейтрализации демократических принципов в функционировании высших эшелонов государственной власти одной из наиболее развитых стран мира.

Тема 7. Территориальная организация российского общества

Эволюция административно-территориального деления в РФ. Статус субъекта РФ. Виды и полномочия субъектов Федерации. Современное административно-территориальное устройство РФ. Территориальные основы организации публичной власти. Классификация территориальных образований. Административно-территориальная единица. Классификация административно-территориальных единиц.

[1] *Гарнер Д.* Великобритания: центральное и местное управление. — М.: Прогресс, 1984. — С. 40.

До революции высшей единицей административного деления в России была *губерния*, сформировавшаяся в XVIII в. в ходе петровских реформ. До проведения Петровской реформы Россия делилась на 166 уездов и волостей, существенно различавшихся по своим размерам. Губернии были образованы указом Петра I от 18 декабря 1708 г. Они сконцентрировались вокруг наиболее крупных в то время городских поселений с примыкающими к ним землями. В 1710–1713 гг. они были разделены на доли. Уже к 1714 г. на политической карте России фигурировало 9 губерний.

Учреждая губернии, Петр I исходил из сугубо географического принципа: он определил 8 крупнейших городов и приписал к ним города, связанные с центром губернии дорогами в пределах определенного расстояния. Губернии были призваны стать передаточным звеном между уездами и центральными учреждениями в Москве. В соответствии с указом Петра от 29 мая 1719 г. доли были упразднены, губернии разделены на провинции, а провинции — на дистрикты. При этом провинции были представлены не везде: в Астраханской и Ревельской губерниях они отсутствовали. После смерти Петра I в 1727 г. дистрикты упраздняются, а губернии и провинции напрямую делятся на доли. В 1719 г. число губерний выросло до 11 как за счет расширения территории государства, так и за счет разукрупнения прежних губерний. К 1727 г. Россия уже была разделена на 14 губерний и 250 уездов.

Никаких представительных органов власти в этот период не существовало. С одной стороны, губернаторы являлись представителями центра, сосредоточив у себя административную, судебную, финансовую и военную власть, а с другой — администраторами крупных территорий.

Усиление местной власти осуществлялось по мере расширения границ Российской империи: к 1775 г. количество губерний увеличивается до 23. В соответствии с Учреждениями для управления губерний Всероссийской империи от 7 ноября 1775 г. средние размеры губерний сокращаются, в связи с чем увеличивается их общее количество, которое доходит до 40 губерний и 2 областей. Провинции ликвидируются, а в систему нарезки губерний и уездов включаются количественные параметры. Так, в каждой губернии (наместничестве) среднее число проживающих составляло 300–400 тыс. человек, а в уезде — 20–30 тыс. К концу правления Екатерины II в России насчитывалось 50 наместничеств (губерний) и одна область. В Учреждениях для управления губерний подчеркивалась необходимость децентрализации власти

в России, вызванная общностью границ губерний и нерациональностью централизованного управления. К функциям, закрепленным за губерниями, были отнесены: управление, сбор налогов, проведение рекрутского набора. Не принимались во внимание национальные принципы, компактное проживание лиц одной национальности на определенной территории.

Царствование Павла I связано с тенденцией укрупнения административно-территориальных образований, вследствие чего количество губерний сократилось до 42 единиц. Однако уже после смерти Павла прежняя административно-территориальная сеть была частично восстановлена.

В 1822 г. территория Сибири была разделена на два генерал-губернаторства: Западно-Сибирское и Восточно-Сибирское. К 1825 г. в Российской империи было учреждено 49 губерний и 7 областей, а к 1847 г. — 55 губерний и 3 области.

Губернии разделялись на *уезды*, взявшие на себя функции проведения государственной власти на территории и возглавлявшиеся капитаном-исправником, избирающимся местным дворянским собранием. Как можно видеть, количество самих губерний после смерти Екатерины II до конца XIX в. менялось незначительно, несмотря на почти двукратное увеличение численности их населения. В каждой губернии насчитывалось до 12–15 уездов. Однако увеличение количества губерний привело к тому, что их территория фактически совпала с введенными еще Петром I провинциями. В результате чего из триады «губерния — провинция — уезд» выпала провинция, что стало одним из факторов увеличения численности губерний. Кроме того, в ходе екатерининских реформ около 200 крупных сел были преобразованы в *города*[1].

Вместе с тем губернии объединялись в *наместничества* (по 2–3 губернии), подчинявшиеся непосредственно сенату и прокурорскому надзору. Екатерина II высказывала намерение образовать в каждой губернии правительства, которые взяли бы на себя всю полноту государственной власти на местах. Однако и Петру I, и Екатерине II казалось невозможным предоставление права избрания губернатора непосредственно населению, что делало губернаторское представительство

[1] Российское законодательство X–XX вв.: В 9 т. Законодательство периода расцвета абсолютизма. — М.: Юрид. лит., 1997. Т. 5.; Муниципальный менеджмент: Учеб. пособие для вузов / Под ред. Т. Г. Морозовой. — М.: Банки и биржи, ЮНИТИ, 1997. — С. 85.

прямым продолжением государственной власти. Наказом 1837 г. губернаторы наделялись дополнительно полицейскими, надзорными и административно-хозяйственными полномочиями.

Низовой единицей административно-территориального управления в дореволюционный период являлась *волость*. Существуя еще с XII в., в XVII в. она потеряла свое значение, обретя его вновь только к концу XVIII–XIX вв., став по положению реформы 1861 г. единицей сословного крестьянского управления. В соответствии с Положением о губернских и уездных земских учреждениях 1864 г. в каждой губернии и уезде избиралось губернское (уездное) земское собрание, которое, в свою очередь, учреждало исполнительно-распорядительные органы — земские управы. По образцу земских учреждений в 1870 г. были созданы бессословные органы городского самоуправления, представляемые избираемыми *городскими думами и управами*, во главе с городским головой. Несмотря на это, самостоятельность земских собраний была потеряна вместе с введением в 1889 г. института земских участковых начальников.

В результате проведения в 1890 г. реформы в 34 губерниях были установлены земские органы управления. Институт *земства* заменил в деревнях ростки крестьянского самоуправления после отмены крепостного права. На них возлагалась реализация следующих функций: заведование капиталами, имуществом и деньгами земства; содержание земских зданий и путей сообщения; осуществление мер по обеспечению «народного продовольствия»; проведение мероприятий по благотворительности; взаимное земское страхование имущества; попечение о развитии местной торговли и промышленности; осуществление санитарных мер, участие в хозяйственных отношениях в области здравоохранения и образования[1]. Главой административно-полицейской власти в уездном городе был *городничий*, назначавшийся сенатом. Судопроизводство в городах осуществлялось *губернским магистратом*. Судопроизводство было сословным: для каждого сословия был образован свой собственный орган, отправлявший правосудие.

К началу XX в. в России насчитывалось 8 генерал-губернаторств, 78 губерний, 18 областей, 4 градоначальства, 2 военных губернаторства (Николаев и Кронштадт), а также округа, уезды, волости и станы.

К 1914 г. территория Российского государства (без Польши и Финляндии) делилась на 60 губерний и 27 областей. Большинство областей

---

[1] *Исаев И. А.* История государства и права России. 2-е изд. — М.: Юрист, 1994. — С. 197.

входило в состав четырех генерал-губернаторств, а 5 областей были наделены правами губерний[1].

Изменение административно-территориального деления России началось после Февральской революции 1917 г. Количество административно-территориальных единиц по инициативе местных властей стало увеличиваться. До середины 1920-х гг. сохранялись их прежние наименования. Но были ликвидированы генерал-губернаторства, наместничества — появились *области*. В территориальном делении России происходят существенные изменения.

К началу советского периода в развитии России сложились следующие административно-территориальные единицы: губернии, края, области, округа, города, поселки, уезды, волости и районы. Хотя в Конституции РСФСР 1925 г. перечень административно-территориальных единиц еще не оговаривается.

Крупная административно-территориальная реформа начала проводиться во второй половине 1920-х гг. на основе принципов экономического районирования по схеме «область — округ — район». На территории РСФСР следовало создать 21 область, 140–150 округов и около 300 районов. Одновременно упразднялись 28 губерний, 701 уезд и свыше 12 тыс. волостей[2]. В результате этого процесса происходит сокращение числа административных единиц, снижаются расходы на содержание административного аппарата. В 1929 г. начинается демонтаж органов власти на уровне округа с передачей их функций районным и сельским советам. Губернии, уезды и волости полностью ликвидируются. На их месте создается совершенно новая система административно-территориального деления, в основу которой положены национальный и административно-территориальный признаки. В этом же году начинается упразднение уездов и волостей, а районы компактного проживания людей одной национальности объединяются в одну территориальную единицу — *республику* или *округ*.

Целью проведенной в период 1923–1929 гг. административной реформы было объединение небольших губерний в крупные области, сформированные в соответствии со сформулированными Госпланом принципами экономического районирования. Вместо уездов мелкими административно-территориальными единицами областей становятся округа, дифференцированные, в свою очередь, на районы, созданные на

---

1 *Тархов С.* Изменение административно-территориального деления России в XIII–XX вв. // Логос, 2005. — № 2. — С. 65–101.

2 *Лепешкин А. И., Ким А. И., Мишин Н. Г., Романов П. И.* Курс советского государственного права. — М.-Л.: Юр. лит., 1962. Т. 2. — С. 213.

базе волостей. Вместо 166 уездов образуется 176 округов. Базовой административно-территориальной единицей в сельской местности, концентрирующей у себя первичные управленческие функции, становится сельсовет. Кроме того, в этот период происходит образование и более крупных территориальных образований — краев (Сибирский, Дальневосточный).

Таким образом, в результате всех преобразований вместо 82 административно-территориальных единиц верхнего регистра остается 40: из них 6 областей, 7 краев, 17 национальных автономий, территориально входящих в состав краев и областей, и 10 АССР.

Однако уже менее чем через 10 лет тенденция на укрупнение сменилась на обратную. Уже со второй половины 1930-х гг. некоторые края снова разукрупняются. Так, ряд территорий Сибирского и Дальневосточного краев преобразуются в ранг областей. А на период войны приходится роспуск ряда национальных автономий. Отдельные автономии получают статус территориальных образований (республик, областей). И только в конце 1950-х гг. произойдет воссоздание национальных автономий.

Статья 22 Конституции СССР 1936 г. закрепляет административно-территориальное деление РСФСР, перечислив все края, области, автономные республики и автономные области. Конкретный перечень административно-территориальных единиц страны включает в себя 5 краев, 19 областей, 17 автономных республик и 6 автономных областей. В Конституции СССР 1977 г. уже выделяется 6 краев, причем статус края, закрепленный за ним Конституцией 1936 г., сохранил только Красноярский край. Количество областей увеличилось до 49 единиц, а число автономных республик сократилось на одну — прекратили свое существование в составе РСФСР Крымская Республика и Республика немцев Поволжья. Прибавилась Тувинская Республика. Кроме того, сохранился статус автономных областей — их насчитывалось пять. Появились категории городов республиканского подчинения, а также автономных округов.

На субрегиональном уровне, по данным на 1 января 1987 г., в РСФСР существовало 1834 района, 1030 городов республиканского, краевого, областного и районного подчинения, 396 районов в городах, 2178 поселков городского типа, 23 107 сельсоветов. Общее число территориальных единиц, в которых действовали местные органы государственной власти, составляло 28 545 единиц[1].

---

[1] СССР. Административно-территориальное деление союзных республик на 1 января 1987 г. — М.: Известия, 1987.

Российская система расселения характеризуется значительными диспропорциями, оказывающими несомненное влияние на административно-территориальное деление общества. Так, в европейской части страны, занимающей 25% территории, в 1990 г. проживало 78% всего населения страны, тогда как в азиатской части страны (75% территории) сосредоточилось лишь 22% населения, то есть плотность населения была в 10,6 раза меньше. Еще более резкий контраст имеет место в широтном диапазоне, проходящем по линии Санкт-Петербург — Киров — Екатеринбург — Омск — Томск — Красноярск — Иркутск — Чита — Хабаровск. Если в южной половине страны, занимающей приблизительно 36% территории, проживает 95% населения, то в северной части — только 5%[1].

С принятием Конституции РФ в 1993 г. территория страны была разделена на 89 регионов — субъектов Федерации. Среди них — республики, края, области, автономные округа, два города федерального значения и одна автономная область. *Субъект Федерации* выступает как территориальное поселение, статус которого определяется действующей Конституцией РФ в качестве самостоятельного субъекта, наделенного широкими экономическими и политическими правами. Данная правовая единица выделяется как по этническому (республика, автономный округ), так и по территориальному признаку (область, край). Являясь ретранслятором государственной политики с учетом местных интересов и традиций, субъект Федерации получал широкую правовую автономию, подтвержденную конституционными актами. В соответствии с Конституцией страны республики получили право на собственную конституцию и законодательство, тогда как край, область, город федерального значения, автономная область и автономный округ — на собственные уставы вместе с законодательством. Таким образом, на 1 января 1999 г. в состав РФ входили 21 республика, 6 краев, 49 областей, 1 автономная область, 2 города федерального значения, 10 автономных округов, 1867 районов, 1091 город, 329 городских районов (округов), 1922 поселка городского типа, 24 444 сельские администрации (включая сельсоветы, волости, сельские округа и органы самоуправления). Примечательной особенностью административно-территориального устройства России на рубеже веков стало то, что 9 из 10 автономных округов входили в более крупные территориальные образования.

---

[1] Региональное развитие: опыт России и Европейского союза / Под ред. А. Г. Гранберга. — М.: Экономика, 2000. — С. 19.

Современное административно-территориальное устройство РФ

Территориальное образование является ключевым предметом системы государственного управления. Оно пространственно локализуется в разрезе сложившегося административно-территориального устройства страны, выступая ее базовым структурным элементом. В зависимости от объема территории, ее географических и культурно-исторических особенностей территориальное образование может быть разделено на уровни: государство, регион (субъект Федерации, провинции), районы и уезды, а также сеть населенных пунктов (территориальных поселений).

В соответствии с принципом комплементарности, который предполагает недопущение дефицита легитимной власти на всей территории страны, а также с целью рационализации распределения бюджетных средств, воспрепятствования бесконтрольности и произволу в их распределении мировая цивилизация сформировала две основные стратегии территориального управления — государственное управление и местное самоуправление. Практика реализации каждой из стратегий воплотилась в определении отдельных единиц административного деления государства, в которых сконцентрировались органы государственной и муниципальной власти, являющиеся проводниками утвержденных стратегий.

В начале 1990-х гг. в России началось масштабное преобразование органов государственной власти на местах в органы местного самоуправления, характерными чертами которых должны были стать хозяйственная самостоятельность и политическая обособленность от органов государственной власти. Однако еще с конца 1970-х гг. в России обозначилась устойчивая тенденция к сокращению численности административно-территориальных единиц, усилившаяся в связи с вступлением в силу Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Изменение статуса органов местной власти с государственного на муниципальный (орган местного самоуправления) повлекло за собой существенное сокращение численности местных сообществ. Так, в 2000 г. количество органов местной власти в формате муниципальных образований сократилось до 12 261, а в 2002 г. — уже до 11 488, причем только число городов-муниципалитетов уменьшилось до 573.

Существующее в настоящее время в РФ административно-территориальное деление сформировалось на базе прежних территориальных

полномочий местных советов. Основным звеном административно-территориального деления является административно-территориальная единица. Административно-территориальной единицей следует называть часть территории субъекта Федерации, имеющую собственное наименование, располагающую определенными границами и выделяемую с целью решения вопросов государственного и местного значения. Другое обозначение административно-территориальной единицы — *населенный пункт*, статус которого является более размытым.

Россия является урбанизированным государством, в котором численность городского населения превышает численность сельского в соотношении 74 к 26 % (97,527 млн против 37,543 млн человек). В соответствии с переписью 2010 г. население страны проживало в 2386 городских населенных пунктах, тогда как сельское — в 134 тыс. единиц. Таким образом, общее число административно-территориальных единиц в России составляет около 136,5 тыс. По сравнению с 2002 г. количество городских населенных пунктов почти не увеличилось (1098 в 2002 г. и 1100 в 2010 г.), а вот количество сельских единиц существенно сократилось — почти на 10 тыс. (с 142,2 до 133,7). Тем не менее число проживающих в сельской местности уменьшилось незначительно. Сокращение численности сельских поселений произошло вследствие двух тенденций: физического вымирания отдельных поселений в связи с естественной убылью и миграционным оттоком населения и включением соответствующих сельских поселений в границы городов и поселков городского типа (городских округов). Перепись 2010 г. выявила 19,4 тыс. сельских населенных пунктов, в которых никто не проживал. По сравнению с переписью 2002 г. численность таких поселений выросла почти в два раза.

В сельской местности имеет место очень высокая степень разреженности расселения. Так, на поселения до 100 человек приходится 82,7 тыс. сельских населенных пунктов, тогда как в них проживает всего около 2000 человек. Количество сел с численностью населения до 10 (!) человек составляет в России 36,2 тыс., что эквивалентно 27 % от всего числа сельских населенных пунктов. Сельских поселений с численностью более 1000 человек насчитывается в России всего 7900, а проживает в них более половины всех жителей сельской местности (20 млн из 37,5 млн человек). Нужно ли говорить, что большая часть этих сел находится на юго-западе страны, где условия ведения сельскохозяйственного производства являются более комфортными.

В целом в городской системе расселения примечательной тенденцией стало заметное сокращение числа поселков городского типа (с 1842

до 1286) и увеличение доли городов с численностью населения в диапазоне от 500 тыс. до 1 млн человек.

Классификация административно-территориальных единиц

Среди наиболее характерных для современной России административно-территориальных единиц можно выделить следующие.

1. Внутриобластной район (внутриреспубликанский район, уезд) — административно-территориальная единица, образованная из совокупности малонаселенных пунктов, принимающая на себя функции хозяйственного и политического управления территорией. Является промежуточным территориальным звеном между регионом и территориальным поселением (городом, селом, поселком). Район служит узловым звеном в системе управления на местах, где концентрируется необходимая социальная и инженерная инфраструктура, обеспечивающая входящие в район поселения. Характерной особенностью внутриобластного района является его юрисдикция, распространяющаяся на межселенные земли, не входящие в сферу ответственности руководителей поселений. Предполагает обязательное наличие районного центра — территориального поселения, осуществляющего функции административного центра территории района. Районный центр ответственен за осуществление текущей управленческой деятельности на подведомственной территории.
2. Город — территориальное поселение урбанизированного типа с центральной системой жизнеобеспечения, глубоким общественным разделением труда и высокой степенью ресурсного потребления. Исторически складывался как орган местного самоуправления на территории автономных поселений граждан, занимающихся несельскохозяйственными видами деятельности и располагающих особым статусом члена единой социальной общности. Основными признаками городов называют занятость в несельскохозяйственных видах производства, численность населения, плотность населения и др. Однако четких критериев обозначения города в отечественном законодательстве до сих пор нет.
3. Округ — выделяемая внутри городской системы управления административно-территориальная единица, отвечающая за территориальную реализацию разрабатываемых функциональных проектов и программ и контролируемая главой городского

самоуправления. Как правило, округа являются подразделениями муниципальной власти и не располагают статусом самоуправляемой общности. В Москве управление округом представлено институтом префектуры, являющейся составной частью городского административного аппарата.

4. Внутригородской район — территориальная единица в пространстве города, выделенная в соответствии с устоявшимися в советский период принципами административного управления, предполагающими разделение города на административные подразделения. В настоящее время к внутригородскому районному уровню привязаны территориальные подразделения исполнительной власти городов, налоговые службы, суды, органы УВД и др. К примеру, в Москве на уровне городских районов созданы исполнительно-распорядительные органы — *управы*, обретающие в городах федерального значения статус территориального подразделения органа государственной власти субъекта РФ. Выделение субгородского районного уровня способствует приближению населения к власти в крупных городах и рационализации системы управления на территории.
5. Село (деревня, хутор, станица) — поселение, расположенное в неурбанизированной зоне, отличающееся высокой степенью общности интересов ее жителей, непременным присутствием в подавляющем большинстве дворов натурального хозяйства, а также господством сельскохозяйственных видов занятости. Особенностью неурбанизированной зоны является отсутствие комплексной централизованной системы энерговодоснабжения, канализации, уборки мусора, специализированного обслуживания объектов жизнеобеспечения и пр. Выделяют несельскохозяйственные и сельскохозяйственные сельские поселения. В несельскохозяйственных селах больший процент занятости приходится на такие отрасли, как промышленность, транспорт, лесное хозяйство, отхожие промыслы, курортно-санаторное обслуживание и др.

В каждой из представленных выше административно-территориальных единиц реализуется один из возможных вариантов государственного или муниципального управления, закрепляющий за каждой административно-территориальной единицей собственный круг полномочий. Государственное управление концентрируется прежде всего на федеральном уровне, обеспечивая целостность государства и его

воспроизводство. Кроме того, в соответствии с принципом комплементарности государство в разрезе всех территориальных уровней через уполномоченные федеральные институты осуществляет защиту своих прав на местном уровне и общую координацию действий местных органов власти в решении вопросов регионального значения. Не вошедшие в компетенцию государственных органов власти полномочия переходят местным органам власти, представленным на уровнях субъекта Федерации и местного самоуправления.

Как можно было видеть ранее, реальные полномочия субъекта Федерации задаются прежде всего через предметы ведения, подкрепленные утвержденными за субъектом правами собственности и источниками доходов. Субъект Федерации вправе на своей территории определять административно-территориальное устройство, параметры регионального и муниципальных бюджетов, а также сферы административного контроля.

Тема 8. Региональное управление в системе государственного управления

Конституционные основы организации государственной региональной политики. Предметы ведения РФ и совместного ведения РФ и субъектов Федерации. Государственная региональная политика и экономическая политика региона. Основные цели государственной региональной политики. Институциональные основы региональной политики в РФ. Регион как субъект хозяйственной инициативы. Инструменты и формы реализации экономической политики региона. Особенности государственного управления в Москве и Санкт-Петербурге.

В соответствии с Конституцией РФ в 1993 г. страна была разделена на 89 **субъектов Федерации: 21 республику, 6 краев, 49 областей, 1 автономную область**, 10 автономных округов и 2 города федерального значения. Конституция закрепила за каждым из них определенную территорию, органы государственной власти, а также собственную нормативную базу, представляющую либо устав, либо конституцию. В основу образования субъектов Федерации были положены два принципа — национально-этнический и административно-территориальный, определившие критерии разделения регионов на автономные округа и республики в одном случае и края, области — в другом. Характерными для региональной специфики страны стали два обстоятельства: существование так называемых матрешечных округов (9 из 10), когда

один субъект Федерации (автономный округ) входит в состав другого (как правило, области или края), и симметричный характер Федерации, связанный с существованием устойчивого набора прав и полномочий для любого субъекта Федерации независимо от его численности.

Квазигосударственный статус субъекта Федерации подтверждается выделением в Конституции раздела о предмете совместного ведения между РФ и субъектом Федерации, в составе которого находятся:

- обеспечение соответствия конституций и законов республик, уставов, законов и иных нормативных правовых актов краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Конституции Российской Федерации и федеральным законам;
- защита прав и свобод человека и гражданина; защита прав национальных меньшинств; обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности; режим пограничных зон;
- вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами;
- разграничение государственной собственности;
- природопользование; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории; охрана памятников истории и культуры;
- общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта;
- координация вопросов здравоохранения; защита семьи, материнства, отцовства и детства; социальная защита, включая социальное обеспечение;
- осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий;
- установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации;
- административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды;
- кадры судебных и правоохранительных органов; адвокатура, нотариат;
- защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей;

- установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления;
- координация международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации, выполнение международных договоров Российской Федерации.

Основной закон подтверждает единство органов исполнительной власти РФ и ее субъектов по решению вопросов, находящихся в пределах ведения Российской Федерации и полномочий государства по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации. Вне пределов ведения РФ и полномочий государства по предметам совместного ведения субъекты Федерации обладают всей полнотой государственной власти.

Таким образом, государственное управление в России разделено между двумя уровнями: *федеральным* и *региональным*. Как было отмечено ранее, федеративное устройство государства повышает значение регионального управления, реализующего ряд государственных полномочий на местном уровне. Субъектом регионального управления является *регион*, границы которого, строго говоря, могут и не совпадать с административно-территориальным делением страны. Регион может находиться как в границах субъекта Федерации, так и объединять несколько таких субъектов, связанных общностью сложившихся между ними хозяйственных связей. Однако реальную экономическую политику на региональном уровне проводит субъект РФ, располагающий для этого на территории всей полнотой власти. Полномочия субъекта РФ конституционно закреплены в предметах совместного ведения между федеральным центром и субъектом Федерации. При этом между федеральным центром и субъектом Федерации возможно заключение договора, предусматривающего разграничение предметов ведения РФ как федерального центра и предметов совместного ведения между РФ и субъектом Федерации. Заключение такого договора может быть допущено лишь в исключительных случаях, если это обусловлено экономическими, географическими и иными особенностями субъектов Российской Федерации. Договор с конкретным субъектом РФ должен утверждаться федеральным законом и предусматривать конкретные права и обязанности сторон. Однако пришедшаяся на конец 1990-х гг. практика заключения договоров между субъектами РФ и Российской Федерацией вызвала тенденцию усиления неравноправия между субъектами Федерации, что стало причиной нарастания напряженности в отношениях между российскими регионами. Поэтому начиная

с 2001 г. действие значительной части таких договоров было приостановлено.

Предметы ведения РФ и совместного ведения РФ и ее субъектов

Составленная на основе ст. 71–72 Конституции РФ табл. 3 позволяет дать сравнительную характеристику предметов ведения РФ и совместного ведения РФ и ее субъектов, разделенных на ряд условных функциональных блоков.

Таблица 3. Соотношение предметов ведения РФ и совместного ведения РФ и ее субъектов по функциональным блокам

Ведение РФ	**Совместное ведение РФ и субъектов Федерации**
Правовой блок	
Принятие и изменение Конституции РФ и федеральных законов, контроль за их соблюдением	Обеспечение соответствия конституций республик, уставов, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Федерации Конституции и федеральным законам РФ
Федеративное устройство и территория РФ	Установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления
Регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина; гражданство в РФ; регулирование и защита прав национальных меньшинств	Защита прав и свобод человека и гражданина; защита прав национальных меньшинств; обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности; режим пограничных зон
Установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности; формирование федеральных органов государственной власти	Вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими ресурсами
Федеральная государственная собственность и управление ею	Разграничение государственной собственности
Федеральное коллизионное право	Административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды

Ведение РФ	**Совместное ведение РФ и субъектов Федерации**
Политический блок	
Установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития РФ	
Внешняя политика и международные отношения РФ, международные договоры РФ; вопросы войны и мира	Координация международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ, выполнение международных договоров
Федеральная государственная служба	
Экономический блок	
Установление правовых основ единого рынка; финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия, основы ценовой политики; федеральные экономические службы, включая федеральные банки	Установление общих принципов налогообложения и сборов
Федеральный бюджет, федеральные налоги и сборы, федеральные фонды регионального развития	
Федеральные энергетические системы, ядерная энергетика, расщепляющиеся материалы; федеральные транспорт, пути сообщения, информация и связь; деятельность в космосе	
Внешнеэкономические отношения	
Блок безопасности	
Оборона и безопасность; оборонное производство; определение порядка продажи и покупки оружия, боеприпасов, военной техники и другого военного имущества; производство ядовитых веществ, наркотических средств и порядок их использования	Природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории
Определение статуса и защита государственной границы, территориального моря, воздушного пространства, исключительной экономической зоны и континентального шельфа РФ	Осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий
Судоустройство; прокуратура; уголовное, уголовно-процессуальное и уголовно-исполнительное законодательство; амнистия и помилование; гражданское, гражданско-процессуальное и арбитражно-процессуальное законодательство; правовое регулирование интеллектуальной собственности	Кадры судебных и правоохранительных органов; адвокатура, нотариат

Продолжение ⇨

Таблица 3 (продолжение)

Ведение РФ	**Совместное ведение РФ и субъектов Федерации**
Метеорологическая служба, стандарты, эталоны, метрическая система и исчисление времени; геодезия и картография; наименование географических объектов; официальный статистический и бухгалтерский учет	
Социокультурный блок	
	Охрана памятников истории и культуры
Государственные награды и почетные звания	Общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта
	Координация вопросов здравоохранения; защита семьи, материнства, отцовства и детства; социальная защита, включая социальное обеспечение
	Защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей

Из табл. 3 хорошо видно, что область совместного ведения больше всего смещается в социокультурную сферу, оставляя в исключительном ведении государства рычаги экономического и политического влияния. Правовой блок и блок безопасности пропорционально распределены между уровнями государственной власти в соответствии с закрепленными в Конституции РФ принципами разграничения сфер ответственности. Последовательно делегируя полномочия на местный уровень, государство повышает эффективность своих действий, обеспечивая результативность намерений и возможность контроля за их исполнением на местах.

В соответствии с изменениями, внесенными в Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в 2003 г., предусматривается разделение полномочий органов государственной власти субъектов Федерации по предметам совместного ведения государства и субъектов РФ. Первый тип включает в себя полномочия, финансируемые из бюджета субъекта РФ, а второй — полномочия по

предметам совместного ведения РФ и субъектов, осуществляемые органами государственной власти субъектов РФ, но финансируемые в форме целевых субвенций из федерального бюджета. В последнем случае органы федеральной власти вправе детально контролировать осуществление этих полномочий и в случае ненадлежащего исполнения принимать их на себя.

Федеральный закон № 184-ФЗ конкретизировал перечень полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемых данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта РФ (за исключением субвенций из федерального бюджета). Осуществление указанных полномочий может дополнительно финансироваться за счет средств федерального бюджета и федеральных государственных внебюджетных фондов, в том числе в соответствии с федеральными целевыми программами. В приложении 1 представлены основные блоки этих полномочий с учетом внесенных по состоянию на май 2012 г. поправок к закону.

На осуществление полномочий органов государственной власти субъектов Федерации законодательство предоставляет налоговые и неналоговые источники. Среди налоговых источников на региональном уровне следует выделить налог на имущество организаций, налог на игорный бизнес, а также транспортный налог. Перечень неналоговых источников формирования региональных бюджетов включает в себя доходы от использования или продажи имущества, находящегося в собственности субъекта Федерации, доходы от платных услуг или прибыли унитарных предприятий, созданных субъектом Федерации, платежей и сборов, учрежденных Бюджетным кодексом РФ (БК РФ) для регионов.

Закон предоставляет региональным парламентам достаточно широкие полномочия по регулированию деятельности органов власти, вводя некоторые ограничения на организационные принципы работы законодательных органов в регионах. Так, с 2010 г. законодательно установлена зависимость численности депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта от количества зарегистрированных на территории субъекта избирателей. Установленное число депутатов должно составлять: а) не менее 15 и не более 50 депутатов — при численности избирателей менее 500 тыс.; б) не менее 25 и не более 70 депутатов — при численности избирателей от 500 тыс. до 1 млн; в) не менее 35 и не более 90 депутатов — при численности

избирателей от 1 до 2 млн и г) не менее 45 и не более 110 депутатов — при численности избирателей свыше 2 млн. При избрании депутатов в региональный парламент не менее 50 % (в двухпалатном законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта РФ — не менее 50 % депутатов одной из палат указанного органа) должны избираться по единому избирательному округу пропорционально количеству голосов, поданных за списки кандидатов в депутаты, выдвинутые избирательными объединениями в соответствии с законодательством о выборах.

Законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта Российской Федерации законом переданы следующие полномочия: по принятию конституции или устава субъекта Российской Федерации, поправок к ним; осуществлению законодательного регулирования по предметам ведения субъекта РФ и предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ в пределах полномочий субъекта Федерации; заслушиванию ежегодных отчетов высшего должностного лица субъекта Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации) о результатах деятельности высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, в том числе по вопросам, поставленным законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Федерации, и пр.

Будучи законодательным органом власти, парламент субъекта РФ имеет право: утверждать бюджет субъекта и отчет о его исполнении, устанавливать порядок проведения выборов в органы местного самоуправления на территории субъекта; утверждать программы социально-экономического развития субъекта, устанавливать налоги и сборы, отнесенные к компетенции субъекта, а также порядок их взимания; утверждать бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов субъекта и отчеты об их исполнении; устанавливать порядок управления и распоряжения собственностью субъекта, в том числе долями (паями, акциями) субъекта в капиталах хозяйственных обществ, товариществ и предприятий иных организационно-правовых форм; утверждать заключение и расторжение договоров субъекта РФ; устанавливать порядок назначения и проведения референдума субъекта РФ; устанавливать порядок проведения выборов в законодательный орган государственной власти субъекта РФ; устанавливать административно-территориальное устройство субъекта Федерации и порядок его изменения; устанавливать систему исполнительных органов государственной власти субъекта РФ и пр.

Исполнительную власть субъекта РФ возглавляет руководитель высшего исполнительного органа власти, имеющий собственное наименование, установленное конституцией (уставом) субъекта РФ с учетом исторических, национальных и иных традиций данного субъекта. Сферу полномочий высшего должностного лица исполнительной власти субъекта Федерации составляют меры по реализации, обеспечению и защите прав и свобод личности, обеспечению безопасности, разработка и исполнение бюджета субъекта Федерации, управление и распоряжение собственностью субъекта Федерации в соответствии с законодательством, право указания органу местного самоуправления на несоответствие изданных им законодательных актов федеральному и региональному законодательству, заключение договоров с федеральными органами исполнительной власти о разграничении предметов ведения и полномочий и др. Заключаемый между Президентом РФ и уполномоченным лицом субъекта Федерации договор не может изменять конституционный статус субъекта Федерации и призван конкретизировать предметы совместного ведения с учетом социально-экономических и географических особенностей региона, а также должен быть направлен на социально-экономическое выравнивание различий между территориями.

В мае 2012 г. был принят Закон № 40-ФЗ о выборах высших должностных лиц субъектов РФ (губернаторов и президентов республик), в соответствии с которым кандидат в главы региона может выдвигаться как политическими партиями, так и самостоятельно в качестве самовыдвиженца. Однако в последнем случае это право должно быть прописано в законе субъекта РФ. Для участия в борьбе за высокий пост самовыдвиженцы должны собрать в свою поддержку от 0,5 до 2 % подписей избирателей, проживающих на данной территории.

Согласно закону избираться на пост высшего должностного лица региона смогут граждане РФ, которым исполнилось 30 лет. Лица, ранее судимые за тяжкие и особо тяжкие преступления, не смогут претендовать на эту должность. Глава может избираться на 5 лет и не вправе занимать этот высокий пост более двух сроков подряд.

Для партийных выдвиженцев на высокий пост предусмотрена консультация политических партий с Президентом. Предусмотрена также необходимость для выдвигаемых партиями кандидатов, а также самовыдвиженцев заручиться поддержкой депутатов в муниципальных образованиях и (или) избранных глав муниципальных образований. Кандидата в регионе должны поддержать от 5 до 10 % муниципальных депутатов и избранных на выборах глав муниципальных

образований, в числе которых должно быть от пяти до десяти депутатов представительных органов муниципальных районов и городских округов и избранных на выборах глав муниципальных районов и городских округов. В городах федерального значения кандидатов должно поддержать не меньшее число местных депутатов. Муниципальному депутату предоставлено право поддержать только одного кандидата.

Избрание главы региона осуществляется на основе мажоритарной системы абсолютного большинства, и избранным может считаться лицо, получившее 50 % плюс один голос от числа проголосовавших.

Закон предоставляет возможность главе государства отправлять главу региона в отставку в случае, если будут выявлены факты коррупции или неурегулирование конфликта интересов. Еще одним поводом является неоднократное грубое неисполнение главой своих обязанностей без уважительных причин, установленное судом. Инициировать отзыв высшего должностного лица региона может и группа избирателей не менее 100 человек — в случае установления судом фактов нарушения руководителем региона законодательства или если он неоднократно без уважительных причин уличен в неисполнении своих обязанностей.

Законодательством предусмотрены и санкции в отношении законодательных органов власти, если соответствующим судом будет установлено, что они приняли нормативные документы, противоречащие Конституции РФ, федеральным законам, а законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Федерации не принял в срок в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда, Президент РФ после вынесения предупреждения вправе распустить законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ.

Для координации работы федеральных органов власти с регионами при Президенте РФ действует комиссия по взаимодействию органов государственной власти РФ и субъектов РФ. Кроме того, в регионах действуют территориальные представительства исполнительной власти (министерств и ведомств).

Государственная региональная политика и экономическая политика региона

Региональная политика представляет собой деятельность государственных органов власти в области обеспечения функционирования и развития региональных систем. Региональные системы выступают объектом региональной политики, будучи ограниченными областью

территориального интереса, определяемого границами региона. И поэтому границы региона могут не совпадать с официальными границами внутригосударственных образований, распространяясь как на макрорегиональный уровень (экономических районов, округов), так и на уровень городских агломераций. Конкретно методы воздействия политики на соответствующие объекты зависят от целей, который ставит ее субъект, представляющий либо органы власти самого государства, либо органы власти отдельного региона. Субъектом региональной политики могут выступать и несколько регионов, если они в соответствии с принципом субсидиарности достигнут соглашения о взаимоувязанной и сбалансированной политике в отношении территории, подведомственной всем заключившим это соглашение сторонам. Находит свое выражение и участие в качестве субъекта региональной политики крупных корпоративных структур — монополий и транснациональных корпораций, цель которых заключается в создании условий для более интенсивного продвижения продукции или услуг на территорию региона, расширение своего экономического влияния на местные сообщества.

Таким образом, в фокусе региона могут столкнуться интересы различных субъектов общественной инициативы — государственных и местных органов власти, корпоративных структур, а также самого общества. Поэтому главной целью региональной политики должно стать согласование действий всех участников этого процесса путем сбалансирования их интересов с целью качественного воспроизводства территории и удовлетворения потребностей проживающих в ее границах жителей. Следует согласиться с академиком А. Г. Гранбергом, заметившим, что «при всем многообразии формулировок цели региональной политики всегда выражают компромисс между экономической эффективностью и социальной справедливостью»[1]. В процессе реализации региональной политики достигается компромисс между политическими, общественными и корпоративными интересами, служащий необходимым условием для направленного и прогрессивного развития региональной системы. Реально этот компромисс представлен на двух уровнях — общегосударственном и региональном. На общегосударственном уровне консолидация осуществляется в режиме согласования интересов регионов, на региональном — интересов локальных территориальных образований. Общегосударственный уровень предполагает создание

[1] *Гранберг А. Г.* Основы региональной экономики. — М.: ГУ-ВШЭ, 2002. — С. 350.

условий для комплексного и пропорционального развития входящих в состав национально-государственного образования территорий, наделенных соответствующим административным статусом. Региональный же уровень нацелен на активное продвижение субъектов хозяйственной инициативы, функционирующих в административных границах территории, с целью повышения качества жизни проживающих и трудящихся в ее поселениях жителей.

Общегосударственный уровень проявляет себя через два вида региональной политики: общерегиональную и селективную[1]. В рамках общерегиональной политики осуществляется отбор действий власти по обширному перечню полномочий, не ориентированных на конкретный субъект или группу, включая разработку общезначимых для государства правил, процедур и норм регулирования отдельных сфер общественной жизни. Возможны две разновидности общерегиональной политики — регулятивная и конкурентная, критерием выбора которых может служить ориентация субъекта на повышение качества регионального развития либо через централизованную систему распределения ресурсной базы между регионами, либо путем предоставления широких прав регионам и определения самых общих норм регулирования возникающих в этой сфере процессов. Регулятивный способ реализации общерегиональной политики присущ главным образом унитарным государствам, тогда как конкурентный — федеративным.

Селективная региональная политика центра предусматривает избирательное воздействие государства на региональную систему, когда возникает рассогласование в интересах подведомственных территорий. Такое рассогласование может быть вызвано нарастанием неравномерности в их развитии, ростом диспропорций в их совместном функционировании. Поэтому, стремясь к компромиссу между эффективностью и социальной целесообразностью, субъект региональной политики обнаруживает два возможных варианта такого воздействия, названные в научной литературе выравнивающей и поляризованной политикой.

Выравнивающая региональная политика направлена на сглаживание уровня социально-экономического развития поселений в составе региона, предоставление адресной помощи поселениям, испытывающим кризисные явления, предоставление стимулирующих выплат на раз-

[1] *Леонов С. Н., Сидоренко О. В.* Селективная региональная политика: российский и зарубежный опыт. — Владивосток: Изд-во Дальневосточного федерального университета, 2011.

витие инфраструктуры, развитие малого и среднего бизнеса и пр. Целью выравнивающей политики является недопущение значительных диспропорций в развитии поселений, регулирование миграционных потоков и пр.

Поляризованная политика предусматривает подход, связанный с выделением зон опережающего развития (опережающего роста) по специализации в конкретных регионах с определением «точек роста» и указанием конкретных предприятий (отраслей, регионов), которые могут стать катализатором процесса ускоренного развития территорий. Этот подход получил наименование «теория поляризованного роста», или «полюсов роста». Она была сформулирована французским экономистом Ф. Перру и развита затем его учеником Ж.-Р. Будвилем. Неравенство в данной теории рассматривается как основной фактор экономического роста и обусловливает существование экономических лидеров и подчиненных экономических единиц — периферии, что вызывает поляризацию экономического пространства вокруг лидера («полюса роста», или «точки роста»). В качестве лидера может выступать предприятие, отрасль или регион в целом, представляющие собой совокупность «точек роста» — зону опережающего развития.

В табл. 4 представлены основные инструменты и механизмы государственной региональной политики, используемые в настоящее время в РФ и выполненные в разрезе предложенной классификации форм государственной региональной политики.

Таблица 4. Инструменты и механизмы государственной региональной политики

Формы региональной политики	**Инструменты и механизмы**
Общерегиональная политика	Механизм государственно-частного партнерства
	Вовлечение регионов в федеральные целевые программы и национальные проекты
	Вовлечение регионов в государственные программы
	Субсидии на финансирование проектов федерального значения
	Приобретение акций регионообразующих предприятий государственными корпорациями
Селективная выравнивающая политика	Дотации регионам на выравнивание уровня социально-экономического развития
	Предоставление адресной помощи моногородам

Продолжение ⇗

Таблица 4 (продолжение)

Формы региональной политики	Инструменты и механизмы
	Кредиты и субсидии бюджетам субъектов РФ на развитие инфраструктуры
	Субсидии государства на господдержку малого и среднего бизнеса, реализацию дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда, стимулирование развития социальной инфраструктуры и др.
Селективная поляризованная политика	Создание и развитие особых экономических зон
	Учреждение зон территориального развития
	Федеральные целевые программы, направленные на развитие отдельных регионов
	Субвенции бюджетам регионов на реализацию приоритетных целей
	Присвоение особого статуса и налоговых льгот городам с инновационным потенциалом
	Государственные гарантии для привлечения регионами средств коммерческих банков и инвестиционных фондов

Механизм государственно-частного партнерства

Государственно-частным партнерством (ГЧП) следует называть среднесрочный и долгосрочный альянс между государством и бизнесом в целях реализации общественно значимых проектов и программ в ведущих отраслях промышленности и НИОКР. Причем эффективность такого альянса обеспечивается не столько прямым сложением финансовых ресурсов на условиях софинансирования, сколько максимально полным использованием уникальных возможностей каждого из двух участников проекта и совокупным сокращением рисков. Государство, вступая в союз с бизнесом, как правило, получает не только снижение нагрузки на бюджет, но и более гибкую и действенную, чем традиционная бюрократия, систему управления проектом, а бизнес — определенный набор гарантий и преференций.

Основными институциональными формами ГЧП являются: концессионные соглашения, совместные предприятия, контрактная система, соглашения о разделе продукции. К ГЧП относится любое предоставление услуг или производство товара для общественных нужд, традиционно находящееся в сфере занятий государства и осуществляемое с учетом:

- объединения активов и управленческих навыков государственных институтов и частного сектора;

- извлечения обоюдной выгоды, выражающейся в экономии бюджетных средств органами власти и получении обеими сторонами прибыли от использования государственных активов и прибыли на частный капитал;
- разделения прибыли (у обеих сторон появляется мотив добиваться успеха реализуемого проекта);
- равного разделения рисков между партнерами — государством и частным бизнесом.

В настоящее время в стране сформирован перечень инвестиционных инструментов ГЧП, посредством которых распределяются бюджетные ресурсы: промышленные округа, венчурные фонды, технопарки, инвестиционный фонд и др.

Опыт Италии стал источником формирования в России сети *промышленных округов*, главным назначением которых является сосредоточение на ограниченной территории малых и средних предприятий, примыкающих к поселению или небольшому городу, в речной долине или вдоль транспортной магистрали. В настоящее время в ряде субъектов Федерации приняты специальные законы, регулирующие деятельность таких округов, значительная часть финансовой поддержки которых идет из бюджета. Благодаря технопаркам, привязанным, как правило, к крупным научно-исследовательским университетам, экономика регионов получает необходимый материал для развития своего инновационного производства.

Важной вехой в развитии ГЧП в России стало создание в августе 2007 г. ОАО «Российская венчурная компания», 100 % акций которой принадлежат государству, а в ее уставный фонд направлено 15 млрд руб. из инвестиционного фонда. Инвестиционный фонд также служит важным источником финансирования региональных инвестиционных проектов, он финансирует наиболее затратные и перспективные проекты с государственным участием. Одним из условий получения средств из инвестфонда является наличие бизнес-плана под проект, выполненный в соответствии с рекомендациями соинвестора.

Вовлечение регионов в федеральные целевые программы и национальные проекты

Поддержка развития регионов посредством федеральных целевых программ (ФЦП) являлась до последнего времени, пожалуй, одним из самых действенных инструментов, предусматривающих возможность комплексного освоения бюджетных ресурсов. В качестве элемента

общерегиональной политики федеральные целевые программы призваны вовлечь регионы в реализацию приоритетных отраслевых целей. Проведение региональной политики через привлечение регионов к выполнению ФЦП и стимулирование создания собственных вызвано в первую очередь тем преимуществом, которое заставляет исполнителей увязывать свои расходы строго с целями и сроками, сформулированными в программе.

Разработка целевых программ осуществляется в таких направлениях, как:

- поддержка отдельных субъектов Федерации;
- поддержка приоритетных отраслей национальной экономики;
- поддержка крупных межрегиональных форм развития экономики;
- финансирование разовых, социальнозначимых мероприятий и пр.

С целью реализации адресной региональной политики регионам предложено участие в ряде ФЦП, имеющих отраслевой характер. К примеру, с целью активизации туристической привлекательности отдельных регионов федеральной властью инициирована разработка ФЦП «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011–2018 гг.)», утвержденной постановлением Правительства РФ от 2 августа 2011 г. № 644. На ее финансирование предполагается выделение 332 млрд руб. На сегодняшний день федеральный центр финансирует только шесть пилотных проектов. Основной объем финансирования заложен на 2015–2018 гг. Программа предусматривает особые требования к потенциальному потребителю бюджетных ресурсов. Как подчеркивается в документе, максимальная эффективность мероприятий программы, выраженная в соотношении достигнутых результатов к понесенным затратам, может быть обеспечена за счет территориальной концентрации программных акцентов в наиболее перспективных с точки зрения развития внутреннего и въездного туризма субъектах РФ, а также с использованием кластерного подхода и в сочетании с проектами федерального масштаба, направленными на ускоренное развитие межрегиональных туристских возможностей (маршрутов) и повышение качества услуг.

В целях обеспечения ускоренного развития жилищного строительства на территориях базирования кластеров предполагается возможность использования субъектами РФ средств ФЦП «Жилище» на 2011–2015 гг., принятой постановлением Правительства РФ от 17 декабря 2010 г. № 1050.

Однако начиная с 2012 г. участие регионов в ФЦП постепенно смещается в область реализации государственных программ, которые в конечном счете должны заместить целевые программы, после истечения заданных им в порядке их реализации сроков.

Вовлечение регионов в государственные программы

Государственной программой является система мероприятий (взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления и ресурсам) и инструментов государственной политики, обеспечивающих в рамках реализации ключевых государственных функций достижение приоритетов и целей государственной политики в сфере социально-экономического развития и безопасности. Государственная программа включает в себя федеральные целевые программы и подпрограммы, содержащие в том числе ведомственные целевые программы и отдельные мероприятия органов государственной власти. Перечень уже утвержденных на начало 2012 г. государственных программ составляет 41 документ, большинство которых являются отраслевыми. Наибольшую популярность среди них имеют «Обеспечение качественным жильем и услугами ЖКХ населения России», «Развитие транспортной системы РФ», «Развитие здравоохранения» и пр. Денежные средства по госпрограммам предоставляются получателям независимо от того, регион это, муниципалитет или бюджетное учреждение, исключительно по грантам, предоставляемым на основе тщательно подобранных критериев. Для регионов силами Минэкономразвития утверждены методические рекомендации по подготовке государственных программ. Все существующие сегодня ФЦП включаются в ту или иную государственную программу и реализуются в качестве подпрограмм.

Субсидии на финансирование проектов федерального значения

Примером проекта прямого федерального финансирования является ФЦП «Развитие г. Сочи как горноклиматического курорта (2006–2014 гг.)», которая легла в основу заявки Российской Федерации на проведение Олимпиады 2014 г. и для реализации которой была создана ГК «Олимпстрой». Программа предусматривает возведение на территории Краснодарского края объектов спортивной индустрии и содействие созданию на территории края крупного бальнеологического комплекса. Инструмент субсидий рассматривается органами власти как недостаточно эффективный, поскольку ориентирован на преимущественное использование затратных механизмов, и поэтому используется в исключительных случаях.

Приобретение акций регионообразующих предприятий государственными корпорациями

Создание в 2007 г. государственных корпораций было вызвано организацией в стране крупных, контролируемых правительством хозяйственных единиц, осваивающих наиболее сложные и капиталоемкие сферы национальной экономики, к коим в первую очередь относились предприятия авиапрома, автопрома, инновационных технологий и пр. К примеру, образованная в конце 2007 г. госкорпорация по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции — «Ростехнологии» — была ориентирована на содействие в разработке, производстве и экспорте высокотехнологичной промышленной продукции гражданского и военного назначения. В июле 2008 г. указом Президента РФ Дмитрия Медведева «Ростехнологиям» были переданы активы 426 отечественных предприятий, из которых 80 % составляли оборонные. ГК «Ростехнологии» включает в себя 180 унитарных предприятий и госдоли в 249 акционерных обществах. В перечень крупнейших активов корпорации входят дочерние компании «Рособоронэкспорта», «ВСМПО-Ависма», АвтоВАЗ, КамАЗ, «Русспецсталь», «Оборонпром». Объединив в себе предприятия в нескольких десятках отраслей российской экономики, «Ростехнологии» взяли на себя и осуществление государственных функций (исключительное право экспорта продукции ВПК).

На лето 2009 г., по оценке генерального директора корпорации С. Чемезова, на грани банкротства находилось 30 % переданных госкорпорации компаний. Одним из способов преодоления кризиса в высокотехнологичном секторе стало создание 19 оборонных и 4 гражданских холдингов. Включение в эти холдинги большого числа разрозненных машиностроительных предприятий позволило централизовать систему госзаказа на продукцию этих предприятий, сохранив их по месту размещения.

В качестве другого примера можно назвать формирование федеральными предприятиями оборонного комплекса филиальной сети, призванной консолидировать ресурсы разбросанных по стране предприятий ВПК, испытывающих проблемы с заказами и сбытом продукции. Так, подписанный в 2007 г. Президентом РФ указ о создании вертикально-интегрированной структуры по производству ракетно-космической и авиационной техники на базе ФГУП «ГКНПЦ им. М. В. Хруничева» позволил объединить четыре региональных предприятия ракетно-космической промышленности России.

Дотации регионам на выравнивание уровня социально-экономического развития

Неприятной особенностью российской модели федерализма является то, что 70 субъектов РФ из 83 (84 %) — дотационные. В них проживает 74,2 % населения страны, и их территория охватывает 87 % площади государства. И изменить эту ситуацию очень сложно. Поэтому значительная доля дотаций от государства позволяет регионам поддерживать свою бюджетную обеспеченность на минимальном уровне. Основной формой предоставления финансовой помощи попрежнему остаются дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности из федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации. Основными критериями при предоставлении регионам такой помощи являются низкий налоговый потенциал региона и высокий удельный вес бюджетных расходов в субъекте Федерации.

Примечательно, что среди регионов, получающих федеральные дотации, присутствуют субъекты РФ, имеющие эксклюзивные особые экономические зоны (ОЭЗ) и многие годы поддерживаемые федеральным центром через механизм ФЦП: Магаданская область (52 746,68 руб./чел.) и Калининградская область (773,69 руб./чел.). Данный факт свидетельствует о низкой восприимчивости регионов к предоставленным возможностям роста, а также о низкой эффективности прямых федеральных инвестиций.

Предоставление адресной помощи моногородам

В настоящее время насчитывается 335 российских городов с монопрофильным производством, на их территории проживает 16 млн человек (25 % городского населения страны), а совокупный валовой региональный продукт составляет 40 % ВРП регионов России. В декабре 2009 г. межведомственной комиссией по моногородам под руководством замминистра регионального развития РФ Юрия Осинцева был сформирован официальный перечень моногородов России, состоящий из 335 позиций. Среди них оказалось 235 моногородов с численностью населения свыше 10 тыс. человек, в том числе 12 закрытых территориальных образований (ЗАТО). Для принятия обоснованного решения о применении инструментов федеральной поддержки моногородов Минрегионом России разработан подход, в соответствии с которым субъектом Федерации при взаимодействии с администрацией муниципальных образований, местным экспертным сообществом, внешними

консультантами должна быть произведена диагностика моногорода. В частности, проведены расчеты по сальдо и капиталу моногорода и их динамике, выстроена его финансовая модель, произведена оценка экономического потенциала, состояния социальной сферы, детальный анализ рисков на предмет выявления факторов, сдерживающих развитие и модернизацию моногорода. Продуктом такой работы должен стать *Комплексный инвестиционный план моногорода* (КИП), включающий перечень приоритетных направлений развития территории, формулировку базовых целей и мер по их достижению.

К концу 2010 г. КИП смогли разработать 200 из 335 моногородов, причем часть проектов не раз возвращалась на доработку. Однако реальные деньги из федерального бюджета получили только 35 муниципалитетов. В то же время в стране на данный период был зарегистрирован 71 моногород, где до сих пор не началась работа над комплексными инвестиционными планами.

Кредиты и субсидии бюджетам субъектов РФ на развитие инфраструктуры

Основной формой поддержки регионов в области развития инфраструктуры являются кредиты и субсидии, направляемые главным образом в сферу жилищного строительства, ремонта жилого фонда, строительство дорог, мостов и тоннелей и пр. Субъекты Федерации могут получать средства от государственных фондов и на возмещение части затрат по обслуживанию взятых кредитов. Определенная часть субсидий регионам идет в рамках федеральной целевой программы «Жилище» на 2011–2015 гг., значительная поддержка в области переселения жителей из ветхих домов и реконструкции жилого фонда предоставляется из средств Фонда содействия реформированию ЖКХ.

Субсидии государства на государственную поддержку малого и среднего бизнеса

Для развития кластерных проектов могут быть использованы также программы Фонда содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере, предусматривающие предоставление на конкурсной безвозмездной и безвозвратной основе субсидий по следующим направлениям:

- создание новых инновационных предприятий на основе успешной коммерциализации технологий;

- реализация инновационных проектов, выполняемых малыми инновационными предприятиями на основании разработок и при кадровой поддержке университетов Российской Федерации;
- осуществление НИОКР, в том числе проводимых предприятиями для освоения лицензий, приобретаемых ими на новые технологии и технические решения у российских вузов, академических и отраслевых институтов.

Поддержка регионов путем создания ОЭЗ

Сегодня создание особых экономических зон регулируется Федеральным законом от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» (ред. от 6 декабря 2011 г.). ОЭЗ — часть территории РФ, на которой действует особый режим осуществления предпринимательской деятельности. Особые экономические зоны создаются в целях развития обрабатывающих отраслей экономики, высокотехнологичных отраслей, производства новых видов продукции, развития портовой и транспортной инфраструктуры, а также развития туризма и санаторно-курортной сферы. На территории РФ могут создаваться особые экономические зоны следующих типов:

- промышленно-производственные ОЭЗ (производство, переработка и реализация высокотехнологичной продукции);
- технико-внедренческие ОЭЗ (под технико-внедренческой деятельностью понимается создание и реализация научно-технической продукции, доведение ее до промышленного применения, включая изготовление, испытание и реализацию опытных партий, а также создание программных продуктов, систем сбора, обработки и передачи данных, систем распределенных вычислений и оказание услуг по внедрению и обслуживанию таких продуктов и систем);
- туристско-рекреационные ОЭЗ;
- зоны портового типа.

Резидентом ОЭЗ может быть любая коммерческая организация (за исключением унитарного предприятия) или индивидуальный предприниматель, зарегистрированные на территории муниципального образования, где расположена ОЭЗ. Стоит отметить, что закон № 116-ФЗ не содержит никаких исключений для предприятий с участием иностранного капитала. Они также могут быть резидентами ОЭЗ. Чтобы стать резидентом ОЭЗ, необходимо заключить соглашение о ведении соответствующей деятельности.

Резиденты ОЭЗ имеют также существенные налоговые льготы и другие преференции: освобождение от уплаты земельного налога; льготы по уплате транспортного налога, налога на имущество; работа по ставке налога на прибыль 20 %; на территориях особой экономической зоны действует режим свободной таможенной зоны (кроме туристско-рекреационной зоны). Таким образом, государство стимулирует развитие наиболее важных направлений за счет привлечения средств частного бизнеса.

Резидентам ОЭЗ предоставляются налоговые и таможенные льготы, льготы по аренде земельных участков и пр. В четырех типах ОЭЗ на начало 2012 г. было сосредоточено 307 проектов с разной степенью готовности. Общий объем инвестиций по ним достиг 360 млрд руб. Государство при этом потратило на инфраструктуру 42 млрд руб. Самый высокий показатель по соотношению бюджетных денег и средств инвесторов сегодня у зон промышленно-производственного типа. Большая часть инвестиций направлена в ОЭЗ промышленного типа, в том числе в инновационные, предусматривающие высокий уровень бюджетного финансирования. Государство остается основным инвестором ОЭЗ: на 22,6 млрд государственных рублей приходится 33 млрд частных. В 2011 г. у резидентов ОЭЗ появились дополнительные преимущества: льготы по платежам в фонды, возможность, помимо производственной деятельности, заниматься логистическими операциями и пр. Вместе с тем регионы обрели право предоставлять резидентам налоговые послабления и пр.[1]

Учреждение зон территориального развития

Федеральный закон от 3 декабря 2011 г. № 392-ФЗ «О зонах территориального развития в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в качестве одного из инструментов экономического стимулирования регионов вводит категорию зоны территориального развития. *Зоной территориального развития* является часть территории субъекта РФ, на которой в целях ускорения социально-экономического развития субъекта РФ путем формирования благоприятных условий для привлечения инвестиций в его экономику резидентам зоны территориального развития предоставляются меры государственной поддержки. Зоны территориального развития создаются на территориях муниципальных поселений, районов или городских округов в границах одного

[1] Российская газета. 18 января 2012. — № 8. — С. 3

субъекта Федерации на основании решения правительства РФ о предоставлении такого статуса. Правительством определяется перечень зон, предусматривающих предоставление государственной поддержки резидентам территории, которую предполагается создать. Условием получения такого права является наличие в муниципальном образовании или муниципальных образованиях, на территориях которых предполагается создание такой зоны, документов территориального планирования и градостроительного зонирования. Целью создания таких зон является в первую очередь возведение объектов инженерной, транспортной инфраструктуры, а также достижение заданных значений целевых показателей социально-экономического развития, которые предполагается достичь к окончанию срока функционирования зоны. Резиденты таких зон имеют право на получение налогового инвестиционного кредита, который может быть выдан на срок до 10 лет в размере, составляющем 100 % расходов на капитальные вложения в приобретение, создание, дооборудование, реконструкцию, модернизацию, техническое перевооружение амортизируемого имущества.

Федеральные целевые программы, направленные на развитие отдельных регионов

В настоящее время в России действует шесть федеральных целевых программ, ориентированных на селективную поддержку отдельных субъектов Федерации. Одна программа направлена на поддержку Калининградской области, две программы — на развитие дальневосточных регионов и три — на развитие южных регионов страны. Все программы предусматривают различные источники финансирования, разделенные, как правило, на федеральную часть финансирования, финансирование из средств региональных бюджетов и привлечение внебюджетных источников.

Так, явным лидером по объему финансирования на 2012 г. является Дальневосточная программа, ориентированная на освоение почти 692 млрд руб. В то же время следует отметить, что данная программа предусматривает значительный объем софинансирования со стороны бюджета региона и внешних инвесторов. Основным потребителем бюджетных ресурсов, поступающих по федеральным целевым программам, остается Юг России. Почти 140 млрд руб. по двум ФЦП поступают в Чеченскую Республику и Республику Ингушетия. При этом доля внебюджетных источников и средств бюджетов самих республик сравнительно невелика.

Общий взгляд на перечень принятых за последние 15 лет ФЦП свидетельствует, что большее их число было обусловлено неэкономическими причинами. Например, появление программы по Дальнему Востоку преимущественно обязано подготовке Владивостока к важному внешнеполитическому событию — саммиту АТЭС 2012 г. А программа восстановления Чеченской Республики вызвана необходимостью преодоления последствий военных действий 1990-х гг. Долгосрочная поддержка Курильских островов (более 10 лет) также носит политический характер в связи с тем, что эти территории являются предметом неразрешенного спора между Россией и Японией о государственной принадлежности. Политический мотив лежал и в появлении ФЦП, посвященной развитию Татарстана.

Субвенции бюджетам регионов на реализацию приоритетных целей

Субвенции предназначены для строго целевого расходования бюджетных средств, выделяемых, как правило, на приоритетные направления развития страны. Основными сферами общественной жизни, финансируемыми через субвенции, являются социальная поддержка инвалидов и пенсионеров, образования, отдельные проекты инновационного характера и пр.

Однако, как подчеркивалось в докладе рабочей группы по подготовке Стратегии-2020 в марте 2011 г., доминирование целевых трансфертов, их дробность (в 2009 г. было предоставлено 237 субсидий, а в 2010 г. — 124), значительный объем делегированных полномочий, сопровождаемый передачей более чем 20 субвенций, не оставляют регионам финансовых источников для проведения собственной политики, реализации собственных целей. Недоучет локальных особенностей и связанных с ними приоритетов резко снижает эффективность федеральных трансфертов, ведет к неэффективному расходованию бюджетных средств[1].

Присвоение особого статуса и налоговых льгот городам с инновационным потенциалом

Обретение городом статуса ЗАТО или наукограда дает поселению статус городского округа и возможность максимизации бюджетных расходов в соответствии с объемом вопросов местного значения, соразмерных этому статусу. И ЗАТО и наукограды получают значительные

[1] http://www.er-duma.ru/press/45755.

льготы в сфере налогообложения, предоставления дополнительных государственных гарантий населению. В случае наукоградов основное финансирование разработок должно идти от привлечения инвесторов, которым будет выгодно вкладывать деньги в реализацию научных разработок. Статус наукограда открывает широкие перспективы развития для университетского комплекса за счет отчисления процентов от внедрения и продажи разработок. А развитая и развивающаяся инфраструктура технопарка, наличие специализированного научно-технического сообщества будут дополнительно привлекать новых инвесторов. Модель современного наукограда — это полный цикл производства наукоемкой продукции. Это путь от научной идеи до конкурентоспособного продукта. Это площадка, организационно объединяющая научную, проектную и производственную деятельность. В стране лишь чуть более двух десятков городов получили право создать наукоград.

Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р, предусматривается также создание сети территориально-производственных кластеров, реализующих конкурентный потенциал территорий, формирование ряда инновационных высокотехнологичных кластеров в европейской и азиатской частях России.

Есть немало проблем в процедуре выбора формы региональной политики, наличия критериев в отборе той или иной формы государственной поддержки региона. К примеру, почему поддержка Чеченской Республики или Курильских островов осуществляется через ФЦП, а не через особые экономические зоны? Или с чем связано наличие отдельной ФЦП для Курильских островов и ее отсутствие для не менее кризисной Магаданской области? Отмечают эксперты и проблему отсутствия внутренней управленческой координации между ФЦП, фондами и ОЭЗ. К примеру, Фонд содействия реформирования ЖКХ и Фонд содействия развитию жилищного строительства являются самостоятельными юридическими лицами, контролируемыми через формируемые Правительством РФ наблюдательный совет и попечительский совет соответственно. Поэтому согласовывать их действия друг с другом достаточно сложно. Отсутствует также прозрачная схема оценки результативности и эффективности таких инструментов регионального развития, как ФЦП и ОЭЗ.

На реализацию государственных полномочий субъектов Федерации федеральным бюджетом предусматривается перечисление межбюджетных

трансфертов, предоставляемых в форме дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, субсидий или субвенций.

Особенности городов федерального значения

Особое место среди российских регионов занимают города Москва и Санкт-Петербург, имеющие по Конституции РФ статус субъектов Федерации. В соответствии с уставами этих городов местное самоуправление здесь осуществляется на уровне внутригородских территорий, то есть районов как низовых административно-территориальных единиц в этих городах. На уровне районов создаются как исполнительно-распорядительные структуры (управы), так и выборные органы. Перечень вопросов местного значения в городах федерального значения устанавливается законами этих городов с учетом единства их территориального пространства. Установленные федеральными законами источники доходов местных бюджетов, не отнесенные законами этих городов к источникам доходов бюджетов внутригородских территорий, зачисляются в бюджеты городов федерального значения.

И в Москве и в Санкт-Петербурге действует второй уровень организации государственной власти, представленный в Санкт-Петербурге в границах 18 районов, в которых функционирует 111 органов местного самоуправления, а в Москве — в границах 10 округов, которые, в свою очередь, разбиты на 125 муниципальных районов. Такая система управления позволяет руководству этих городов оперативно управлять исполнительно-распорядительными органами власти на местах, оказывать влияние на действия органов представительной власти на низовом уровне.

Тема 9. Организация межбюджетных отношений в исполнении государственных функций

Основные функции бюджетной системы страны. Структура бюджетной системы РФ. Сущность и основные проблемы бюджетного федерализма. Инструменты регулирования межбюджетных отношений. Типы бюджетных систем. Структура доходов и расходов бюджетов. Основные направления бюджетного регулирования. Особенности принятия и исполнения государственных бюджетов. Основные тенденции развития бюджетной системы России.

Бюджет является ключевым признаком системы государственного и муниципального управления. Бюджет определяет пути реализации

основных направлений социально-экономической политики государства и в то же время задает пределы ее притязаниям рамками его экономических возможностей. Принятие бюджета на государственном уровне призвано оптимально распределить финансовые потоки между уровнями и ветвями власти в соответствии с принятыми приоритетами в развитии государства и потребностями регионов.

В структуре государственной власти бюджет принимается ежегодно высшим законодательным органом страны. Предварительно проект бюджета последовательно разрабатывается правительством, затем рассматривается специализированными комиссиями палат парламента и только после этого передается на обсуждение и принятие парламентом страны. В Российской Федерации проект бюджета сначала принимается Государственной Думой, затем — Советом Федерации, после чего передается на подпись президенту страны и приобретает статус федерального закона.

В системе государственного и муниципального управления бюджет выполняет по меньшей мере три функции: выравнивающую, стимулирующую и социальную. Предусмотренные бюджетным законодательством межбюджетные трансферты позволяют осуществлять экономическое и социальное выравнивание территорий, обеспечивающее целостность и воспроизводство государства в его географических границах с учетом сложившегося общественного разделения труда. Стимулирующая функция призвана активизировать усилия органов публичной власти участвовать в освоении федеральных ресурсов, реализуемых на региональном уровне в виде государственных программ, целевых программ или грантовой поддержки. Социальная функция бюджетной системы проявляется в значительной степени в бюджетных расходах социальной составляющей, ориентированной на удовлетворение первоочередных потребностей различных групп населения.

Структура бюджетной системы РФ

В основе организации межбюджетных отношений на территории РФ лежит *бюджетная система*, основанная на разграничении полномочий между территориальными уровнями государства и определяющая структуру и порядок распределения финансовых потоков между федеральным бюджетом, бюджетами субъектов РФ, местными бюджетами и бюджетами государственных внебюджетных фондов. Бюджетная система страны включает в себя два основных бюджетных источника: *консолидированный бюджет РФ* и *государственные внебюджетные*

фонды (рис. 4). Консолидированный бюджет РФ включает в себя свод бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации на соответствующей территории. В структуре бюджетной системы консолидированный бюджет РФ разделен на федеральный бюджет и консолидированный бюджет субъектов Федерации. Федеральный бюджет создается на основе оптимизации соразмерности федерального бюджета региональным бюджетам, тогда как консолидированный бюджет субъектов РФ является продуктом компромисса региональных бюджетов и бюджетов муниципальных образований.

Государственный внебюджетный фонд — это форма образования и расходования денежных средств, образуемых вне федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации. В соответствии со ст. 144 БК РФ государственные внебюджетные фонды включают в себя Пенсионный фонд, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и Фонд социального страхования. Государственные внебюджетные фонды выполняют исключительно социальные функции и служат источником выплат на базовые социальные цели: пенсионного, социального обеспечения и предоставление услуг в области охраны здоровья граждан. С 2010 г. источником формирования бюджета государственных внебюджетных фондов служат прямые страховые выплаты из фонда заработной платы хозяйствующих субъектов.

Инструменты регулирования межбюджетных отношений

Неравномерность развития субъектов Федерации, глубокие различия в стартовых условиях на период их учреждения вызывают необходимость предоставления финансовой помощи регионам из средств федерального бюджета на выравнивание минимальной бюджетной обеспеченности. Проблема является особенно актуальной вследствие того, что из 83 субъектов Федерации в России не более 16 регионов могут считать себя донорами для федерального бюджета. Размер финансовой помощи субъекту Федерации определяется на основе нормативов финансовых затрат на предоставление государственных услуг с учетом государственных социальных стандартов. Финансовая помощь, предоставляемая субъекту Федерации, требует от него принятия некоторых ограничений: отсутствие права на предоставление бюджетных кредитов, превышающих 3% расходов его бюджета, и предоставление государственных гарантий в размере, превышающем 5% расходов его бюджета. Минфин РФ и Счетная палата РФ имеют право провести ревизию бюджета субъекта Федерации в том случае, если он получает финансовую помощь из федерального бюджета в размере более 50% расходов

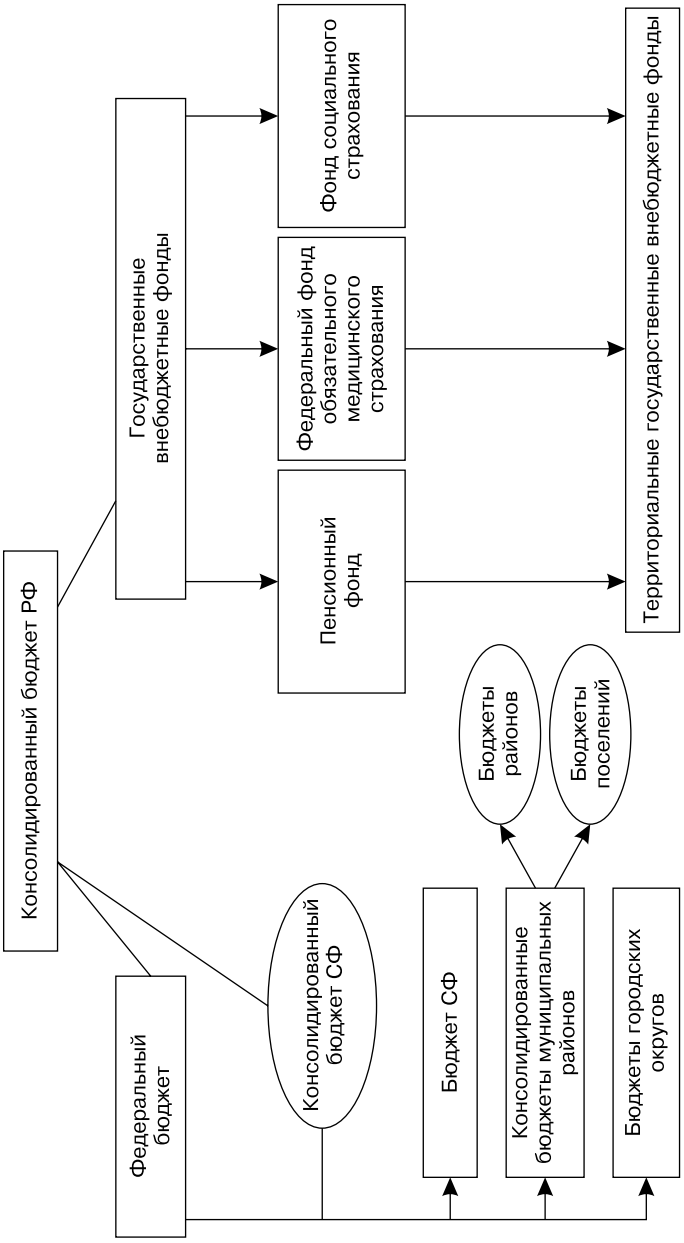

Рис. 4. Бюджетная система РФ

его консолидированного бюджета. Существующие в настоящее время в России межбюджетные трансферты можно разделить на нецелевые (блочные) дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности; целевые трансферты и субсидии.

Дотации — это бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы РФ на безвозмездной и безвозвратной основе. Дотации осуществляются из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ. Предоставляются они при условии соблюдения органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления бюджетного законодательства РФ и законодательства РФ о налогах и сборах. Для выплаты дотаций на выравнивание уровня социально-экономического развития регионов создан *Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации*, который призван распределять дотации между субъектами Федерации в соответствии с единой методикой, утверждаемой Правительством РФ и требованиями БК РФ. Объем фонда формируется с учетом прогнозируемого уровня инфляции (индекса потребительских цен). Дотации из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ предоставляются субъектам Российской Федерации, уровень расчетной бюджетной обеспеченности которых не превышает уровня, установленного в качестве критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности субъектов РФ. Уровень расчетной бюджетной обеспеченности субъекта определяется соотношением между расчетными налоговыми доходами на одного жителя, которые могут быть получены консолидированным бюджетом субъекта Федерации исходя из уровня развития и структуры экономики и (или) налоговой базы (налогового потенциала), и аналогичным показателем в среднем по консолидированным бюджетам субъектов Российской Федерации с учетом структуры населения, социально-экономических, географических, климатических и иных объективных факторов и условий, влияющих на стоимость предоставления одинакового объема государственных и муниципальных услуг в расчете на одного жителя.

Еще одним инструментом финансовой поддержки выступают субвенции, предоставляемые на финансирование расходов, имеющих целевой характер, в частности расходов, передаваемых из бюджетов других уровней бюджетной системы и расходов по федеральным целевым программам. Для предоставления субвенций на исполнение расходных обязательств субъектов Федерации и муниципальных образований за счет субвенций из федерального бюджета образован *Федеральный фонд компенсаций*. Он предназначен для целевого финансирования так на-

зываемых федеральных мандатов — расходных обязательств, возложенных на региональные бюджеты федеральными законами «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей», «О ветеранах» и «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» и другими социальными законами. Субвенции бюджетам субъектов Федерации из федерального бюджета распределяются между субъектами Российской Федерации в соответствии с методиками, утверждаемыми Правительством РФ и требованиями федерального законодательства.

Законодательное определение *субсидий* содержится в ст. 1 Федерального закона от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи», в которой указано, что субсидия — это имеющая целевое назначение полная или частичная оплата предоставляемых гражданам социальных услуг. Таким образом, субсидию можно определить как форму безвозмездного и безвозвратного предоставления средств государственного или муниципального бюджетов юридическим и физическим лицам, осуществляемую в форме долевого финансирования, в целях частичного или полного возмещения затрат на реализацию мероприятий государственного или местного значения. Такими мероприятиями могут быть поддержка малого и среднего бизнеса, страховые и социальные выплаты, реализация инновационных проектов и пр.

Субсидии можно разделить на социальные и портфельные, прямые и косвенные. Социальные субсидии направлены на поддержку определенных категорий граждан и включают в себя субсидии на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, на приобретение жилья и субсидии безработным гражданам для создания собственного бизнеса. Портфельные (пакетные) субсидии большей частью адресованы юридическим лицам и имеют целью федеральную поддержку крупных инвестиционных проектов. Портфельные субсидии могут предоставляться как регионам, так и муниципальным образованиям.

Прямые субсидии используются для финансирования фундаментальных научных исследований и опытно-конструкторских работ в форме грантовой поддержки, ориентированных на внедрение в производство новой техники и переподготовку кадров. Прямые субсидии также направляются на поддержку нерентабельных, но стратегически важных предприятий, адресное стимулирование производств с выделением рабочих мест на территориях с большой безработицей. Косвенное субсидирование осуществляется путем установления льгот по налогу на прибыль корпораций, предоставления гарантии государства на получение кредитов в коммерческих банках, возврата прямых налогов и таможенных пошлин, выдачи экспортных кредитов и пр.

Объем и условия предоставления субсидий устанавливаются Правительством РФ, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ.

Одним из важных источников получения субсидий является также *Фонд софинансирования расходов* (ФСР). Первоначально он был создан в качестве Фонда софинансирования социальных расходов (ФССР) с целью частичного возмещения расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ в связи с повышением первого разряда Единой тарифной сетки (ЕТС) работников бюджетных организаций и предоставления жилищных субсидий населению по оплате жилья и коммунальных услуг. Выделение финансовых средств из ФССР субъектам Российской Федерации должно было создать условия для повышения самостоятельности и ответственности региональных властей перед населением, способствовать социальной справедливости, максимальному выравниванию резких различий в уровне экономического развития регионов. В дальнейшем функции фонда были несколько расширены, и в настоящее время ФСР в соответствии со ст. 132 БК РФ предоставляет межбюджетные трансферты субъектам Федерации с целью софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов власти субъектов Федерации по предметам их ведения и предметам совместного ведения РФ и субъектов Российской Федерации, а также расходных обязательств по исполнению полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения.

Кроме того, БК РФ предусматривает возможность предоставления бюджетам субъектов Российской Федерации субсидий для долевого финансирования инвестиционных программ (проектов) развития общественной инфраструктуры регионального и местного значения, а также для поддержки созданных субъектами Федерации фондов муниципального развития. В связи с этим в составе федерального бюджета в 2001 г. были образованы *Федеральный фонд регионального развития* и *Фонд реформирования региональных и муниципальных финансов*. Средства этих фондов направляются в основном на софинансирование целевых программ регионального и местного развития, строительство объектов, находящихся в собственности субъектов РФ и муниципальных образований, погашение и обслуживание долговых обязательств органов региональной и муниципальной власти, а также на финансирование дорожного хозяйства в субъектах Федерации.

В БК РФ предусматривается также поддержка субъектов Федерации посредством *бюджетного кредита*. Бюджетный кредит может быть

предоставлен федеральному, региональному и муниципальному бюджетам на возмездной основе на основании договора, заключенного в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации на условиях и в пределах бюджетных ассигнований, которые предусмотрены соответствующими законами (решениями) о бюджете. Обязательным условием получения бюджетного кредита является отсутствие у получателей просроченной задолженности по денежным обязательствам перед соответствующим бюджетом (публично-правовым образованием), а для юридических лиц — также по обязательным платежам в бюджетную систему страны, за исключением случаев реструктуризации обязательств (задолженности).

Бюджетный кредит предоставляется исключительно на те цели, которые оговорены при утверждении бюджета, в соответствии с условиями и порядком его предоставления, в пределах выделенных бюджетных ассигнований, с учетом ограничений по срокам его погашения и получателям (заемщикам).

Тем не менее доля бюджетных кредитов в структуре заимствований регионов в последнее время уменьшается. К 2012 г. долг регионов перед федеральным бюджетом достиг 1,38 трлн руб., а сократить объем своего долга в 2011 г. смогли лишь 10 субъектов Федерации[1]. Короткие сроки погашения бюджетных кредитов не позволяют субъектам Федерации активно прибегать к этой форме заимствования, что способствует увеличению долга регионов перед бюджетом.

Основными качественными характеристиками *бюджетного федерализма* являются разграничение доходов между бюджетами различных уровней в государстве в соответствии с разграничением полномочий на законодательном уровне; стремление к самодостаточности всех территорий; самостоятельность в осуществлении бюджетных прав и бюджетного процесса (регулирование допускается только в отношении несамодостаточных территорий).

Как правило, количество уровней бюджетных систем соответствует количеству уровней публичной власти: как государственной, так и муниципальной. В России на региональном уровне закреплена трехуровневая система бюджетных взаимоотношений. Первый уровень — субъекты Федерации (республики, края, автономные округа, области), второй уровень — города республиканского, краевого, областного, окружного подчинения и административные районы. На третьем уровне находятся города районного подчинения, поселки, сельские

[1] Живут не по средствам // Российская газета, 26 апреля 2012.

администрации (иногда называемые округами, волостями). Каждый из уровней является самостоятельным распорядителем бюджетных средств, передаваемых ему как от вышестоящего бюджетного уровня, так и напрямую — из федерального бюджета — на выполнение соответствующих полномочий.

Типы бюджетных систем

В настоящее время в мировой практике сформировалось по меньшей мере три типа бюджетных систем, определяющих порядок распределения бюджетных ресурсов между уровнями бюджетной системы: централизованная, децентрализованная и смешанная. Централизованной модели, представленной главным образом в Германии, присущи высокая доля отчислений из федерального бюджета и зависимость от них местных бюджетов. Такой тип бюджетной системы позволяет формировать единый курс бюджетной политики, а также стимулировать региональные власти к сбору налогов. Особенностью децентрализованной модели, характерной в большей степени для такой страны, как Канада, является использование «непересекающихся» налогов по принципу «один налог — один бюджет», определяющему финансовую независимость и самостоятельность региональных бюджетов, отсутствие текущего контроля со стороны федерального центра за бюджетной политикой региональных органов власти, дистанцированием центра от проблемы горизонтальных дисбалансов и региональных бюджетных дефицитов. В странах с децентрализованной бюджетной системой устранение острых горизонтальных диспропорций регионов осуществляется путем предоставления адресного финансирования нуждающимся категориям населения. Смешанный тип предполагает сочетание централизованных и децентрализованных форм бюджетного регулирования, собственных и закрепленных источников дохода, когда при формировании бюджета используются как централизованные нормативы отчислений, так и отчисления хозяйствующих субъектов по предварительно согласованным с органами власти критериям.

России присуща главным образом централизованная модель распределения бюджетных ресурсов, институциональной основой которой является федеральная налоговая служба, осуществляющая сбор налогов в масштабах всего государства. Тем не менее с 2004 г. правительством страны предпринимаются усилия по более активному стимулированию территорий низших рангов в максимизации своих налоговых источников, в связи с чем за каждым бюджетным уровнем были закре-

плены собственные налоги, формирующие доходную часть соответствующих бюджетов.

Тенденции развития бюджетной системы

До введения в действие поправок в Бюджетный кодекс в 2004 г. в субъектах Федерации достаточно широко использовались дифференцированные нормативы отчислений от налогов в бюджеты городов и районов, применялись различные сочетания таких налогов (в основном подоходный налог с физических лиц, налог на прибыль, налог на добавленную стоимость, акцизы, реже транспортный налог, налог на имущество). При этом принципы дифференциации нормативов по регионам значительно различались. В одних субъектах Федерации устанавливались одни нормативы отчислений, в других — другие. Несмотря на то что большинство муниципальных образований имело одинаковые нормативы, некоторые города были выделены в отдельную группу (как правило, для областных центров и городов областного значения устанавливались пониженные нормативы отчислений, в результате чего областной центр через региональный бюджет фактически субсидировал районы). Подобная политика региональных властей, естественно, вызывала недовольство властей этих городов и стимулировала возникающие на данной почве конфликты между уровнями власти. Действующая редакция БК РФ предусматривает передачу местным бюджетам отчислений от региональных налогов и сборов по единым для поселений и районов нормативам, устанавливаемым полностью или частично — в процентной доле. Кроме того, законом субъекта Федерации допускается установление дополнительных нормативов отчислений в местные бюджеты от налога на доходы физических лиц, подлежащего зачислению в бюджет субъекта Российской Федерации.

Мировой кризис 2008–2010 гг. обнажил серьезные проблемы в развитии бюджетной системы России, обратив внимание распорядителей бюджетных ресурсов на необходимость оптимизации расходов и расширение адресных форм предоставления государственной помощи. Значительный объем дефицита государственных внебюджетных фондов, и особенно Пенсионного фонда, требует привлечения дополнительных источников покрытия этого дефицита. Вследствие того что в ближайшие 20 лет, по демографическим прогнозам, Россию ожидает значительное сокращение численности населения трудоспособного возраста и увеличение граждан старшего возраста, система государственной социальной поддержки нуждается в кардинальном совершенствовании.

В Бюджетном послании Президента РФ от 29 июня 2010 г. «О бюджетной политике в 2011–2013 гг.» указывалось на необходимость ведения налога на недвижимость, в том числе формирование соответствующих кадастров, а также разработки системы, позволяющей взимать данный налог, исходя из рыночной стоимости облагаемого имущества с необлагаемым минимумом для семей с низкими доходами.

В настоящее время формирование бюджетной системы страны сопровождает ряд тенденций. Во-первых, бюджетные средства передаются в основном в направлении от вышестоящего бюджета нижестоящему. Потоки противоположного направления и перераспределение средств между бюджетами одного иерархического уровня практически отсутствуют — исключение составляет практика «отрицательного трансферта», обеспечивающего режим выравнивания территорий. Во-вторых, внутри субъектов Федерации средства перераспределяются в виде дифференцированных нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов, дотаций, субвенций, трансфертов, взаимных расчетов и бюджетных ссуд. В-третьих, от трети до половины всех расходов местных бюджетов направляется на выполнение государственных функций. Для этого предусматриваются дотации из регионального бюджета, которые не покрывают потребности в их реализации. В-четвертых, высокая централизация бюджетных ресурсов ставит бюджеты регионов в зависимость от федеральных источников финансирования, что ведет к увеличению долговых обязательств субъектов Федерации даже у сильных регионов.

Контрольные вопросы к разделу

1. Кто является главой исполнительной власти в России?
2. В чем основные отличия федеральных агентств от федеральных служб?
3. Следует ли причислять Конституционный Суд к судебной ветви власти?
4. Каков порядок принятия федеральных законов?
5. Какие министерства и ведомства напрямую подчинены Президенту РФ?
6. В чем принципиальные различия организации судебной системы России и других стран (к примеру, США и Франции)?
7. Какие недостатки присущи судебной системе России на данный момент?

8. Когда в административно-территориальной сетке России появились республики?
9. Каковы причины произошедшей в 1930-е гг. административно-территориальной реформы?
10. Что такое административно-территориальная единица?
11. Почему сельских населенных пунктов в России значительно больше, чем городских, а численность горожан превышает численность селян?
12. Какие права имеются у субъектов РФ?
13. Какие принципиальные изменения были внесены в бюджетную систему России в 2004 г. и чем они были вызваны?
14. Что такое моногород и какие существуют инструменты по преодолению монопрофильности городов?
15. Какие права дает региону статус ОЭЗ?
16. Что такое поляризованная концепция развития государства и насколько она пригодна для России?
17. В чем заключаются особенности управления Москвой и Санкт-Петербургом?
18. Чем дотации отличаются от субвенций?
19. К какому типу бюджетной системы можно отнести РФ?
20. В чем преимущество распределения бюджетных средств через целевые программы?
21. Как преодолеть бюджетный дефицит региона?

Раздел 3. Основы муниципального управления

Тема 10. Муниципальное образование в РФ

Опыт становления местного самоуправления в России. Конституционно-правовые основы местного самоуправления, его сущностные признаки. Муниципальное образование как социально-экономическая система. Правовые типы муниципальных образований. Вопросы местного значения и полномочия. Город как муниципальное образование. Взаимоотношения государственной и муниципальной власти, разграничение полномочий. Природные, исторические, национальные, социально-демографические, экономические особенности муниципальных образований. Основные категории муниципальных образований.

В соответствии со ст. 3 Хартии о местном самоуправлении под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения. Ратифицировав Хартию о местном самоуправлении, РФ гарантировала на своей территории поддержку органов местного самоуправления, закрепив конституционные принципы существования муниципальной власти как составной части российской государственности.

Становление местного самоуправления в России

Говорить об исторических корнях развития местного самоуправлении в России достаточно трудно, поскольку оно выступало в различных социально-политических формах в условиях высокоцентрализованной системы государственного управления. На ранних этапах формирования российской государственности можно обозначить отдельные элементы общинного самоуправления и вечевой демократии, эпоха Просвещения в XVIII в. заставила говорить о внедрении городского самоуправления и предоставлении широких прав дворянским собраниям. И в конце концов, венцом российской традиции в этой области

стала земская реформа, последовавшая сразу же после отмены крепостного права и создавшая реальную основу для финансирования базовых социальных институтов местных сообществ — общественного призрения, народного начального образования, земского здравоохранения и пр. И все же, несмотря на то что выборные лица представительных органов местной власти находились под жестким контролем со стороны губернской власти и действовали строго в рамках отведенных им полномочий, результаты этой самостоятельности оказали существенное влияние на повышение качества жизни населения России на уровне местных сообществ.

Советский период также внес свой вклад в формирование системы управления местными сообществами, несмотря на отсутствие явных признаков самоуправления. В СССР местное самоуправление считалось институтом буржуазной государственности и квалифицировалось совершенно несовместимой с существующей системой организации власти на местах. Представляющие местные органы власти — Советы народных депутатов — были встроены в структуру государственной власти и фактически не имели хозяйственной самостоятельности. Поэтому всевластие Советов в политической, хозяйственной и социокультурной сферах было исключительно формальным. Тем не менее именно в советский период были достигнуты очень важные для научно-практического сопровождения муниципального управления результаты. Накоплен значительный опыт в сфере градостроительства и архитектуры, заложены основы коммунальной экономики, обобщен опыт в области экономического районирования и пространственного размещения производительных сил.

Разработанный на исходе советской власти Закон СССР от 9 апреля 1990 г. «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» стал важным шагом на пути воссоздания принципов самоуправления на территории страны. Закон предусматривал создание местного самоуправления в действующих в то время административно-территориальных единицах, в том числе на уровне краев и областей. Сконцентрированные на уровне местных Советов полномочия давали им неограниченные права в использовании имущества, находящегося в коммунальной собственности, и распоряжении им. Однако воспользоваться этими правами Советы не могли вследствие отсутствия согласованности с другими законодательными актами и наличия внутренних противоречий в тексте документа. Поэтому, пожалуй, начало развития местного самоуправления в России следует связывать

с принятым 6 июля 1991 г. Законом РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР», главными завоеваниями которого стало введение в правовой оборот ключевых понятий «муниципальная собственность», «местные администрации», утверждение перечня территорий, на которых может осуществляться местное самоуправление (районы, города, внутригородские районы, сельсоветы, сельские населенные пункты).

Решающим шагом на пути формирования в России местного самоуправления стало принятие 12 декабря 1993 г. Конституции РФ. Статья 12 Основного закона закрепила организационное обособление местного самоуправления в системе государственного управления. Органы местного самоуправления не входят в структуру органов государственной власти страны. Государство признает местное самоуправление как самостоятельную форму народовластия, находящуюся вне системы органов государственной власти. На уровне местного самоуправления граждане имеют право самостоятельно решать *вопросы местного значения* как в форме непосредственной демократии, так и через органы представительной власти. Государство берет на себя правовые гарантии по защите прав граждан на местное самоуправление. Для осуществления своих прав органы местного самоуправления наделены муниципальной собственностью, признаваемой наряду с государственной и частной, формируют на ее основе бюджет, устанавливают местные налоги и сборы и обеспечивают представительство на своей территории выборных органов власти.

Дальнейшее развитие конституционные положения о местном самоуправлении получили в Федеральном законе № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», принятом в 1995 г., в рамках которого производится выделение вопросов местного значения, компетенцией по решению которых могут наделяться органы местного самоуправления. Таким образом, была заложена реальная организационная основа под право местных органов власти самостоятельно и под свою ответственность участвовать в решении определенного круга вопросов, выделенных с целью удовлетворения потребностей проживающего на данной территории населения. Кроме того, законом было введено понятие «муниципальное образование», ставшее основой территориальной организации местного самоуправления.

Впервые термин «муниципальное образование» был введен в юридическую практику Гражданским кодексом РФ (ГК РФ). Однако ни

в Конституции РФ, ни в ГК РФ прямых определений понятия «муниципальное образование» не давалось. В законе № 154-ФЗ муниципальное образование определено как «городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, иная населенная территория, предусмотренная настоящим Федеральным законом, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления». Подобная редакция базового для обозначения локальной территориальной единицы понятия не позволяла сформировать четкое представление о содержании и функциях замкнутой в ее границы территории. Содержание этого понятия никак не отображало глубоких различий между крупными городами, с одной стороны, и небольшими сельскими поселениями — с другой. Отсылка к «иным населенным территориям» делала проблематичным вовлечение в сферу местного самоуправления малонаселенных северных территорий, межселенных территорий, остающихся вне юрисдикции местных органов власти. Значительное разнообразие, имеющееся в характере рассредоточенных в пространстве страны поселений, требовало учесть специфические особенности территориальных образований различных видов и уровней и закрепить за ними особый перечень прав и обязательств перед населением.

Законодательство позволяло *муниципальным образованиям* формировать исторически и пространственно локализованные общности людей, локально рассредоточенные на определенной территории, обладающие определенной политической и экономической самостоятельностью и реализующие право на решение вопросов местного значения. Муниципальное образование обретает статус органа местного самоуправления, если управляет муниципальной собственностью, утверждает и исполняет местный бюджет, обладает правом установления местных налогов и сборов или учреждения муниципальных предприятий, а также имеет выборные органы представительной и исполнительной власти. Эти признаки следует квалифицировать как юридические признаки муниципальных образований. Однако тот факт, что в России далеко не все административно-территориальные единицы обладали статусом муниципальных образований, свидетельствует о том, что наряду с юридическими признаками муниципальных образований особое значение имели признаки социально-экономические, определяющие мотивацию территориальных поселений на получение правовой автономии.

Перечислим эти признаки.

1. *Экономическая самодостаточность территории*, заключающаяся в наличии на ней необходимого количества хозяйствующих субъектов, получающих устойчивую прибыль и заинтересованных в развитии территории, перечисляя последней часть своих доходов.
2. *Особое место территории в системе общественного разделения труда*, подчеркивающее ее влияние на жизнедеятельность других территорий и привлекательность для сторонних инвесторов.
3. *Готовность населения* самостоятельно и под свою ответственность решать вопросы местного значения, изыскивать для этого материальные и организационные ресурсы.
4. *Заинтересованность региональной власти* в существовании на территории субъекта Федерации экономически устойчивых и активных территориальных поселений, действующих в режиме хозяйственного расчета и пользующихся поддержкой со стороны проживающего в них населения.

Выделение в регионах двухуровневой системы публичной власти вызвало многочисленные организационные сбои и конфликты между представителями местных сообществ, бизнеса и региональной власти. Повышение статуса муниципальных образований, подтвержденное положениями Закона № 154-ФЗ, способствовало существенному перераспределению региональных финансовых ресурсов, испытывающих в условиях формирующейся системы управления явный дефицит. Объективной основой трудностей в становлении местного самоуправления являлись неурегулированные законодательством предметы разграничения полномочий между государственной властью субъекта Федерации и муниципальными образованиями и недостаточно проработанный механизм распределения доходных источников в регионах. Вступление в конце 1990-х гг. в силу норм БК РФ и части первой Налогового кодекса РФ (НК РФ) привело к существенному снижению уровня доходной части муниципальных бюджетов, особенно в крупных городах, что вызвало во многих регионах обострение противоречий между органами управления областных (республиканских, краевых) центров и органами власти субъектов РФ. Обострение этих противоречий было вызвано отсутствием прозрачного и предсказуемого механизма формирования муниципальных бюджетов, ключ к которому находился в руках представительной власти субъекта Федерации. В большинстве регионов России входящие в них отдельные крупные

города и прежде всего областные центры на 60–80 % обеспечивали доходную часть региональных бюджетов, тогда как основные параметры их собственных бюджетов определялись решениями законодательных органов региональной власти. Это обстоятельство приводило к серьезным конфликтам между руководителями органов местного самоуправления крупных городов и главами субъектов РФ, усугубляющим и без того сложное положение в предоставлении государственных услуг, сложившееся к середине 1990-х гг. Причина этих конфликтов имела как субъективную, так и объективную сторону. Объективной основой возникших противоречий выступали непродуманные схемы в распределении финансовых потоков между уровнями управления.

Пик развившихся противоречий между уровнями власти пришелся на 1996 г., когда законодательный орган власти Удмуртской Республики принял решение о роспуске органа местного самоуправления в столице республики — городе Ижевске. Руководство города подало судебный иск, рассмотрение которого было передано в Конституционный Суд РФ. Признав, что действия удмуртских законодателей нарушили конституционные права граждан на создание органов местного самоуправления, высший судебный орган РФ вынес постановление от 24 января 1997 г. «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 г. “О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике”», на основе которого были вынесены следующие решения:

- субъекты Федерации вправе создавать местные государственные органы власти в первичных административно-территориальных единицах;
- субъекты Федерации вправе в своих первичных административно-территориальных единицах создавать представительные органы власти и исполнительные органы государственной власти общей компетенции как органы соответствующих административно-территориальных единиц; местные государственные органы в первичных административно-территориальных единицах должны быть органами соответствующих административно-территориальных единиц, а не органами субъекта Федерации на местах;
- субъекты Федерации вправе упразднять органы местного самоуправления на местах, если имеется положительное решение на этот счет населения, проживающего на данной территории, в результате проведенного референдума.

Таким образом, в соответствии с постановлением Конституционным Судом было рекомендовано законное основание перемещения системы местного самоуправления на нижестоящий по отношению к крупным населенным пунктам уровень. В то же время, как гласит более позднее постановление Конституционного Суда в отношении Республики Коми от 15 января 1998 г., «в соответствии с постановлением Конституционного Суда от 24 января 1997 г. субъектами Российской Федерации не могут создаваться государственные органы представительной и исполнительной власти на территориях, не имеющих статуса административно-территориальных единиц»[1]. Решение Конституционного Суда РФ заложило прецедент, в соответствии с которым вплоть до вступления в силу Федерального закона №131-ФЗ в ряде субъектов Федерации (Башкортостан, Татарстан, Удмуртия, Саха (Якутия)) получила распространение практика, когда крупные города и сельские районы стали исключаться из числа самоуправляющихся единиц: здесь действовали органы государственной власти, то есть субъекта Федерации. Такое решение предписывало задавать границы муниципального образования в строгом соответствии с районированной сетью населенных пунктов вышестоящего уровня — субъекта Федерации, что обращало их, по сути, в прямое подчинение *субъекту Федерации*. Постановление Конституционного Суда фактически развязало руки региональной власти в направлении определения условий учреждения местного самоуправления в административно-территориальных единицах. А разработанный представительным органом субъекта Федерации перечень административно-территориальных единиц позволял исполнительным органам власти на законном основании рассматривать города областного и районного подчинения в качестве организационно зависимых территорий.

Как подчеркивается в постановлении Конституционного Суда по «удмуртскому делу», «определение уровня, на котором создаются муниципальные образования — с тем, чтобы это способствовало, насколько возможно, приближению органов местного самоуправления к населению и позволяло решать весь комплекс вопросов местного значения, подлежащих передаче в ведение местного самоуправления, и вместе с тем не препятствовало решению вопросов, которые выходят за эти рамки и как таковые по своему существу относятся к полномочиям органов государственной власти, — может быть различным

---

[1] *Васильев В. И.* Местное самоуправление. Учебное и научно-практическое пособие. — М.: Юринформцентр 1999. — С. 327–328.

и зависит от особенностей тех или иных субъектов Российской Федерации.

Учитывая соотношение вопросов местного и государственного значения, их уровень и объем в рамках того или иного города, республика вправе создать органы государственной власти и в определенных городах, наделив их статусом городов республиканского значения, приравняв их к районам, что должно быть закреплено в административно-территориальном устройстве, определяемом Конституцией Удмуртской Республики. В таком случае муниципальными образованиями могут стать *части города, его районы* (курсив мой. — *О. Р.*) и т. д.». Забегая вперед, следует подчеркнуть, что ст. 10 Федерального закона № 131-ФЗ определяет исчерпывающий перечень территориальных образований, в которых допускается реализация принципов организации местного самоуправления: городские и сельские поселения, муниципальные районы, городские округа и внутригородские территории городов федерального значения. Поэтому, кроме Москвы и Санкт-Петербурга, все остальные города, в том числе и те, где действовали органы государственной власти (Казань, Уфа), утратили право создавать в границах внутригородских районов муниципальные органы власти.

Серьезной проблемой в развитии местного самоуправления в РФ стало значительное сокращение к 2003 г. численности муниципальных образований, когда их количество с 14,5 тыс. в 1998 г. упало до 11,5 тыс. По данным Центра аналитических исследований конгресса муниципальных образований Российской Федерации, в России в 2003 г. было зарегистрировано 11 599 муниципальных образований, в том числе 591 город, 1488 районов, 519 поселков городского типа, 8791 сельский округ (сельсовет) и 210 сельских населенных пунктов. Кроме того, 136 муниципальных образований были сформированы на внутригородском уровне. Снижение численности муниципальных образований было связано с неустойчивой экономической базой самоуправляемых территорий и постепенным вымыванием из формата муниципальных образований поселенческого звена. Поэтому одним из главных мотивов в решении о кардинальной переработки закона о местном самоуправлении 1995 г. стала необходимость резкого увеличения численности муниципальных образований. Выполнить эту задачу надлежало новому федеральному закону о местном самоуправлении, работа над которым началась уже в конце 1990-х гг., призванному активизировать роль органов местной власти в процессах общественных преобразований в стране.

Благодаря новому закону за период с 2005 по 2008 г. планировалось увеличить численность муниципальных образований с 11,5 тыс. до 28–30 тыс. Нормативный показатель численности муниципальных образований (28 тыс.) отнюдь не случаен. Во-первых, он соответствует количеству органов государственной власти на местах, достигнутому еще в советское время, к которому значительная часть населения уже привыкла. А во-вторых, данная цифра корреспондирует с данными последней переписи и нормативными положениями ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» в части ограничения прав на получение статуса муниципального поселения по критерию численности.

Редакция 154-ФЗ, по мнению разработчиков новой редакции закона, не давала возможности стимулировать рост численности органов местного самоуправления, не позволяла строго разграничить полномочия органов государственной власти субъектов Федерации и муниципальных образований, не в полной мере способствовала закреплению ответственности муниципальных руководителей за результаты своей деятельности.

Типы муниципальных образований

В октябре 2003 г. публикуется Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», в котором в первую очередь конкретизируется статус базового понятия в системе местного самоуправления — муниципального образования. В новой версии закона конкретизация правового статуса данной единицы производится путем отнесения ее к одному из типов, компетенция которого особо оговаривается в других статьях вышеназванного закона. В соответствии со ст. 2 закона «муниципальное образование — это городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ, либо внутригородская территория города федерального значения». Выделение соответствующих типов муниципальных образований сделало возможным разграничение закрепляемых за ними вопросов местного значения с соответствующим обособлением источников финансирования для образуемых в связи с этим бюджетных обязательств для каждого такого типа.

Таким образом, в соответствии с законом все муниципальные образования делятся на *муниципальные поселения, муниципальные районы и городские округа*. На внутригородских территориях (в районах и округах) муниципальные образования создаются только в городах федерального значения — Москве и Санкт-Петербурге. Территория

субъекта Федерации за исключением территорий с низкой плотностью населения разграничивается между поселениями и городскими округами. Территории всех поселений входят в состав муниципальных районов.

Закон четко разделяет границы между тремя видами муниципальных образований, вводя ряд принципиальных ограничений в отношении возможных пересечений границ между ними:

- границы поселения не могут пересекаться границами населенного пункта;
- территория поселения не может находиться внутри территории другого поселения;
- территория городского округа не входит в состав территории муниципального района.

Наличие в прежней редакции закона двухуровневой системы местного самоуправления, включающей сосуществование двух типов муниципальных образований — поселений и районов, — положило начало формированию двух моделей организации муниципальной власти — поселенческой и районной, различие между которыми рассматривалось значимым скорее по форме, чем по содержанию. Принципиальные различия между крупными городами и рабочими поселками существенно ограничивали развитие первых, не учитывая значительного объема ответственности, лежащей на плечах их руководителей. Выделение городского округа в качестве самостоятельной единицы в перечне муниципальных образований подчеркивает особую роль городов как носителей функций местного самоуправления, в выполнении которых они крайне заинтересованы. В соответствии с новой версией закона российские города могут быть представлены в виде одной из двух юридических единиц: городского поселения и городского округа. Закон разводит компетенцию между двумя видами городских муниципальных образований, закладывая в основу этого разделения значительное увеличение полномочий для городского округа по сравнению с городским поселением. И данное обстоятельство свидетельствует об осознании значения, которое имеют города в экономической жизни страны.

Городское поселение — это город или поселок с прилегающей территорией, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно (или) через выборные и иные органы местного самоуправления. В границах городского поселения могут находиться один город или поселок с прилегающей территорией, а также сельские

населенные пункты, не являющиеся муниципальными образованиями. *Городской округ* — это городское поселение, которое не входит в состав муниципального района и органы местного самоуправления которого осуществляют полномочия по решению установленных законом вопросов местного значения поселения и муниципального района, а также могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта Федерации. Наделение городского поселения статусом городского округа осуществляется законом соответствующего субъекта Федерации при наличии сложившейся на территории поселения социальной, транспортной и иной инфраструктуры. Наделение поселений статусом городского округа является прерогативой органов государственной власти субъекта Федерации и рассматривается последними в контексте вверенных им полномочий по обеспечению пропорционального социально-экономического развития входящих в границы регионов поселений.

В отношении *сельских поселений* закон устанавливает количественную норму, ограничивающую статус такого поселения численностью более 1000 человек (для территории с высокой плотностью населения — более 3000 человек) и общей территорией нескольких сельских населенных пунктов с численностью менее 1000 человек каждый. В случае если численность населения такого населенного пункта составляет менее 1000 человек, этот населенный пункт входит в состав городского или сельского поселения. Исключение делается для территорий с низкой плотностью населения и в труднодоступных районах с численностью менее 100 человек, которые имеют право (при условии решения схода граждан) не входить в состав другого поселения. Перечень территорий с низкой плотностью населения устанавливается Правительством РФ, в том числе по представлению органов государственной власти субъектов РФ, с периодичностью не чаще одного раза в 5 лет.

Кроме того, законом предусматривается установление границ для сельского муниципального поселения с учетом пешеходной доступности до его административного центра и обратно в течение рабочего дня, а для муниципальных районов — с учетом транспортной доступности. Действие этого критерия позволяет учреждать в статусе муниципального поселения населенные пункты с численностью ниже нормативной при условии, что расстояния между поселениями на соответствующей территории слишком значительны для того, чтобы объединять их в составе единого муниципального сообщества.

Сфера компетенции *муниципального района* устанавливается с учетом необходимости создания условий для решения вопросов местного значения межпоселенческого характера, а также переданных для реализации отдельных государственных полномочий.

Переход на новые принципы организации местного самоуправления в 2003 г. обязал субъекты Федерации разработать специальные законы, определяющие на территории субъекта состав образуемых в соответствии с новой типологией муниципальных образований. По состоянию на 1 января 2008 г. общий список муниципальных образований в разрезе новой типологии муниципальных образований включал в себя 24 154 единицы. Из них 523 единицы пришлись на городские округа, 1799 — на муниципальные районы, 1732 — на городские поселения и 19 864 — на сельские поселения. По сравнению с 2003 г. количество муниципальных образований возросло с 13 496 до 24 154, в то время как в различных регионах по-разному подошли к решению этой задачи. К примеру, в одних регионах численность муниципальных образований увеличилась более чем в 10 раз (Омская, Читинская, Белгородская области и др.), тогда как в других даже произошло их сокращение (Брянская область, Республика Мордовия, Красноярский край и др.).

Однако разделение городов на городские поселения и городские округа, проведенное региональными органами власти в соответствии с законом, вызвало в ряде регионов серьезные проблемы. В Ярославской области законодательный орган власти региона принял решение о наделении города Рыбинска статусом городского поселения, что вызвало угрозу резкого сокращения бюджетных доходов города в связи с сокращением расходных обязательств. В другом регионе — Иркутской области — региональные законодатели приняли закон, в соответствии с которым город Ангарск был разделен на четыре поселения и преобразован в район с выделением районного центра. Таким образом, в границах прежнего единого муниципального образования возникло пять муниципальных образований со своими мэрами и депутатским корпусом. Жители города стали опасаться, что, будучи более богатой по своим бюджетным ресурсам территорией, Ангарск с переводом своего статуса на районный уровень с включением в него ряда населенных пунктов, не имеющих устойчивых доходов, существенно снизит поступления на содержание своей инфраструктуры, утратит возможность воспроизводить себя в уже сложившихся границах. Кроме того, возможность победы на выборах в городе и районе политических оппонентов может привести к параличу власти в границах территории, рассматриваемой гражданами в качестве единой.

Вопросы местного значения и полномочия

Основу полномочий органов местного самоуправления составляют *вопросы местного значения*, разделенные по типам муниципальных образований. В течение 2004–2010 гг. происходило последовательное расширение законодательно установленного перечня полномочий органов местного самоуправления. Если в начале этого периода за муниципальными районами было закреплено 20 вопросов, то к апрелю 2010 г. их количество приблизилось к 35. За этот же период увеличилось число вопросов местного значения и для поселений — с 22 до 39, а также для городских округов — с 27 до 48. При этом перечень налогов, закрепленных за муниципальными образованиями, не претерпел никаких изменений. Вопреки требованиям законодательства установленные законом расходные обязательства муниципалитетов почти в два раза превышали получаемые ими доходы. Если доходная часть муниципальных бюджетов в 2007 г. составляла 4,2 % ВВП, то расходная — 5,9 %. В приложении 2 представлены вопросы местного значения, разбитые автором по функциональным блокам, что позволяет определить характер и функциональное назначение компетенции органов муниципальной власти на данный момент.

Наряду с вопросами местного значения законом предусмотрено право муниципальных образований решать *вопросы, не отнесенные к категории вопросов местного значения*. В их перечень для всех основных типов муниципальных образований входят: создание музеев поселений, совершение нотариальных действий, участие в осуществлении деятельности по опеке и попечительству и др.

Для решения вопросов местного значения муниципальные образования наделены специальными *полномочиями*, перечень которых также определен законом. К ним на данный момент можно причислить: принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений, издание муниципальных правовых актов; установление официальных символов муниципального образования; создание муниципальных предприятий и учреждений, осуществление финансового обеспечения деятельности муниципальных казенных учреждений и финансового обеспечения выполнения муниципального задания бюджетными и автономными муниципальными учреждениями, а также формирование и размещение муниципального заказа; организационное и материально-техническое обеспечение подготовки и проведения муниципальных выборов, местного референдума, голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного само-

управления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосования по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования; принятие и организацию выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования, а также организацию сбора статистических показателей, характеризующих состояние экономики и социальной сферы муниципального образования, и представление указанных данных органам государственной власти; установление тарифов на услуги, предоставляемые муниципальными предприятиями и учреждениями; регулирование тарифов на подключение к системе коммунальной инфраструктуры и др. Полномочия выступают для муниципальных образований институциональным условием, средством для решения вопросов местного значения; их наличие обеспечивает организационные и законодательные предпосылки для достижения органами местного самоуправления своих целей.

Город как муниципальное образование

Города остаются наиболее крупными муниципальными образованиями на территории РФ. По данным переписи населения 2002 г., городские жители составляют 73,3% (на 1/10% меньше, чем по итогам предыдущей переписи). Большинство их сконцентрировано в Центральном федеральном округе (304 города), меньшинство — в Дальневосточном федеральном округе (70 городов)[1]. В качестве муниципального образования город обнаруживает ряд особенностей, к которым следует отнести размер, численность и плотность населения, пространственную (морфологическую) неоднородность, диверсификацию, предельную самодостаточность и пр. Наиболее популярными являются классификации городов по численности населения, административному статусу и степени специализации. По численности населения города можно разделить на малые (до 50 тыс. жителей), средние (от 50 тыс. до 100 тыс.), большие (от 100 тыс. до 250 тыс.), крупные (от 250 тыс. до 1 млн), крупнейшие (свыше 1 млн жителей).

Административный статус предполагает разделение городов на *города — столицы*, *областные (краевые) центры*, *города районного (областного) подчинения*, а также *малые города*. Представленная классификация вбирает в себя как признаки численности населения, так и место этих городов в структуре административного деления. В России

[1] Регионы России. — Т. 1. — С. 17.

на начало 2004 г. из зарегистрированных 155 873 административно-территориальных единиц 1090 приходятся на города и 1861 — на поселки городского типа. При этом из 2941 городского поселения значительная часть приходится на малые города, которых насчитывается 768 (или 70 % всех городов). Проживает в них только 17 % населения страны. Среднее число жителей малого города составляет 22 тыс. человек. С точки зрения специализации 58 % этих городов выполняют агропромышленную функцию, 75 % — промышленную, 70 % — транспортную, 32 % — рекреационную, 21 % специализируются на обслуживании крупных городов[1]. Значительная часть населения проживает в 13 городах-миллионерах. Несмотря на то что в последние годы наибольший прирост численности пришелся на большие (от 100 тыс. до 250 тыс. человек) города (их количество увеличилось с 87 в 1989 г. до 93), средняя часть спектра классификации городов по численности остается чрезвычайно узкой. В крупнейших и малых городах проживает более 75 % всего населения страны, что свидетельствует о низкой сбалансированности в системе пропорционального расселения в административно-территориальных единицах. Явную тенденцию к сокращению обнаруживают, по результатам переписи населения, городские поселения с диапазоном численности от 250 тыс. до 1 млн человек.

Характерной чертой категории городов как территориальных поселений является их принадлежность к административно-территориальным единицам. Свойство целостности и неделимости городского хозяйства сдерживает тенденции наделения более мелких территориальных единиц статусом муниципального образования. Это обстоятельство заставило законодателей принять решение о праве на создание органов местного самоуправления на уровне внутригородских территориальных образований только для двух городов — Москвы и Санкт-Петербурга, имеющих статус субъектов Федерации.

Еще одним важнейшим основанием классификации городов является их специализация, определяющая структуру занятости в городах, а также профиль производственной и коммерческой деятельности их ведущих предприятий. Положенный в основу классификации критерий занятости впервые был использован в 1943 г. американским ученым **Ч. Д. Гаррисом** (1902–1974), который разработал классификацию для 377 американских городов, на базе которой было выделено 9 кате-

[1] Куда идет Россия?.. Социальная трансформация социального пространства / Под общ. ред. Т. И. Заславской. — М.: Аспект пресс, 1996. — С. 384–385.

горий городов: промышленные, города с менее выраженными промышленными функциями, города горнодобывающей промышленности, города розничной торговли, города оптовой торговли, коммуникационные города, университетские города, курортные города и многофункциональные города[1]. Методологическим средством определения специализации города служит *формула функционального профиля территории*:

$$R_{\text{Region}} = R_{\text{Country}} \cdot P_{\text{Region}} / E_{\text{Country}},$$

где R_{Region} — количество представителей данной отрасли в данном районе (городе);

R_{Country} — количество представителей данной отрасли в стране;

P_{Region} — количество населения в районе (городе);

E_{Country} — общая численность занятых в стране.

Кроме того, специализацию города можно определить с помощью расчета индекса специализации по формуле:

$$S_i = (N_i - N_j) / N_j,$$

где S_i — индекс специализации города i по отрасли N;

N_i — доля отрасли N в суммарной занятости города i;

N_j — доля отрасли N в суммарной занятости в стране[2].

Основываясь на перечисленных выше данных, можно выделить в России следующие муниципальные образования: промышленные, торговые, административные, аграрные, курортные и университетские города. К ним следует еще добавить наукограды и ЗАТО.

Промышленные города, созданные на базе одного или нескольких предприятий, выросли из рабочих поселков, сконцентрировав на своей территории большой объем промышленной зоны. Промышленные города могут специализироваться как в добывающих, так и перерабатывающих отраслях производства. Как правило, господство добывающей отрасли в экономической специализации города означает небольшой возраст города и низкую степень его диверсификации, ограничивая сферу его производства на начальных звеньях технологического цикла. Характерной особенностью большинства советских городов была их жесткая специализация в рамках общенациональной системы разделения труда, что обусловливало чрезвычайное ограничение функций

---

1 *Harris C. P., Ulman E. L.* The Nature of Cities // Annales, 1945. — Vol. 242.

2 *Хаггет П.* Пространственный анализ в экономической географии / Пер. с англ. — М.: Прогресс, 1968. — С. 164.

таких городов, попадающих в значительную зависимость от небольшой группы местных предприятий. Проникновение рыночных тенденций в экономическую жизнь страны не могло не поставить перед городами серьезную проблему, провоцирующую стремление практически всех городов обрести экономическую самодостаточность путем расширения своей производственной базы, способной обеспечить, с одной стороны, стабильные источники существования города, а с другой — занятость населения. Эта тенденция в период 1990–1995 гг. сопутствовала преобразованию ряда промышленных городов в торговые, рост и значение которых стали усиливаться по мере преодоления товарного дефицита, характерного для последних десятилетий советского периода.

Атрибутивным признаком **торгового города** является ярмарка, имеющая региональный статус. Торговые города являются центрами оптовой и розничной торговли, имеют развитую сеть торговых комплексов и крупных торговых домов, имеющих филиалы в других регионах.

Административные города исторически сформировались как центры управления, политического и фискального контроля, сосредоточенные, как правило, на месте бывших военных поселений с целью проведения на местном уровне государственной политики. Административные центры исполняли роль либо районного (уездного), либо областного (губернского) центра. Значение административной функции городов оказалось очень важным: многие поселения, не имеющие развитой промышленности, но сконцентрировавшие на своей территории административные рычаги, сохранили и укрепили с течением времени свой городской статус, усилив его созданием промышленной и торговой инфраструктуры.

Аграрные города долгое время играли ведущую роль в эволюции территориальных поселений. Еще в конце XVIII в. каждый второй город оставался аграрным по ведущей функции. Главной особенностью аграрного города является его ориентация на переработку сельскохозяйственной продукции. Как правило, аграрные города отличаются небольшими размерами, незначительной плотностью населения, преимущественным распространением на территории малоэтажных жилых строений. Располагаются аграрные города в благоприятных для сельского хозяйства климатических районах с развитой системой переработки сельхозпродуктов.

Курортные города практически не имеют промышленности и формируют свою градообразующую базу за счет обслуживания населения

из других регионов и стран. Хорошее географическое положение курортных городов способствует привлечению населения на эту территорию. Благоприятный для города результат достигается за счет высокой доли гостиничных и санаторных комплексов, широкого представительства туристических, медицинских и транспортных профессиональных групп в структуре городской занятости. Курортные города относятся к уникальным социоприродным комплексам с развитой системой обслуживания и организации досуга.

Университетские города — города, для которых градообразующими предприятиями являются научно-образовательные учреждения. К сожалению, эта категория городов не получила в России широкого распространения. Причина этого заключается в низкой степени поддержки научно-образовательных комплексов государством, а также в недостаточно развитой системе интеграции между научными и промышленными центрами. В России университетские комплексы не стали центрами производства инновационной продукции, выполняя преимущественно образовательные услуги, находясь в подчинении федеральных органов власти и осуществляя свою деятельность главным образом в соответствии с федеральными образовательными стандартами.

Статус **наукограда** присваивается муниципальному образованию Президентом РФ по представлению Правительства на срок до 25 лет. Наукограды имеют статус городских округов. При присвоении муниципальному образованию статуса наукограда Президент утверждает определенные Правительством приоритетные для данного населенного пункта направления научной, научно-технической, инновационной деятельности, экспериментальных разработок, испытаний, подготовки кадров в соответствии с государственными приоритетами развития науки и техники, а также представленную Правительством РФ программу развития наукограда, в которой определены меры государственной поддержки данного наукограда с учетом его специфики. Статус наукограда по истечении срока может быть сохранен.

Порядок создания **закрытых административно-территориальных образований (ЗАТО)** и управления ими определен Законом РФ от 14 июля 1992 г. № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании» (ред. от 22 ноября 2011 г.). Предложение о создании ЗАТО вносится Правительством РФ по согласованию с органами государственной власти субъектов Федерации, а решение о создании — Президентом РФ. Как и наукограды, ЗАТО имеют статус

городских округов. В настоящее время в России функционирует около 40 ЗАТО, созданных в свое время в границах закрытых городов, специализирующихся на исполнении оборонных заказов. Земли, занимаемые предприятиями ЗАТО, находятся в федеральной собственности и передаются этим предприятиям в бессрочное пользование. Предприятия, выполняющие государственный оборонный заказ, должны перечислять определенную сумму в бюджет ЗАТО для финансирования социальных программ местного значения. Если на территории ЗАТО, по согласованию с Правительством РФ и местными властями, зарегистрированы юридические лица из других регионов или государств, то и они должны направлять часть своих доходов в местный бюджет. Возможный дефицит бюджета ЗАТО покрывается федеральным бюджетом в виде субсидий, дотаций или субвенций.

Кроме того, можно выделить отдельные категории городов, определяемые по профессиональному признаку: *военные городки*, *гарнизоны*, *вахтовые поселки* и пр.

Выделение соответствующих видов городов распространяется преимущественно на малые и средние города. Что касается крупных городов, они вряд ли укладываются в эту классификацию, представляя собой полифункциональные, диверсифицированные центры, позволяющие им содержать образующиеся вокруг них агломерации.

Тема 11. Способы организации местного самоуправления в РФ

Роль выборных органов власти на местном уровне. Пространственная классификация муниципальных образований. Глава муниципального образования и глава администрации муниципального образования. Модели организации местного самоуправления. Особенности организации местного самоуправления в крупных городах. Типовая организационная структура администрации города. Особенности организации местных органов власти в сельской местности. Двухуровневая система организации муниципальной власти. Структура и функции представительных органов власти.

В соответствии с Конституцией РФ выборные органы власти занимают особое место в системе местного самоуправления, выступая его атрибутивным признаком. Это обстоятельство следует принимать во внимание при реализации принципа разделения властей на местном уровне, реализуемого здесь не в полном объеме. Российское законода-

тельство допускает совмещение функций главы законодательной и исполнительной власти в сельских муниципальных поселениях. Тем не менее в начальный период принятия 131-ФЗ принцип разделения властей на местном уровне был выражен достаточно четко. В законе были выделены категории «глава муниципального образования» и «глава администрации муниципального образования». И если первый рассматривался законом в качестве главы выборной власти на муниципальной территории, то второй — в качестве исключительно руководителя исполнительной власти. В случае взятия на себя функции главы исполнительной власти глава муниципального образования должен был оставить свою должность другому избранному лицу. Однако следовать этому правилу оказалось достаточно сложно, особенно в условиях резкого увеличения численности сельских муниципальных поселений. В конечном счете Федеральным законом № 93-ФЗ от 21 июля 2005 г. было дано право на территории сельских муниципальных образований совмещать обе функции одному лицу.

Пространственная классификация муниципальных образований

Гарантированное государством право поселений на местное самоуправление пришлось встраивать в сложившуюся в России схему административно-территориального устройства, испытавшую на себе влияние комплекса географических и социокультурных факторов. В одних поселениях такое право было воспринято с воодушевлением, и это позволило местному населению использовать значительные возможности, открывающиеся перед ними с получением этого статуса. В других поселениях получение таких прав не вызывало энтузиазма по причине признаваемого отсутствия надежных резервов, способных вывести поселение из категории отсталых. Такая неравномерность в морфологических особенностях муниципальных образований легла в основу формирования различных их видов, сформированных в соответствии с учетом типологии 131-ФЗ.

Таким образом, в разрезе пространственного размещения можно выделить три вида муниципальных образований: поселенческие, межобщинные и окружные.

Поселенческие — муниципальные образования, чьи очертания определены административными границами поселений, и в которых население объединено рамками обособленного территориального образования. Количество муниципальных образований этого вида является ограниченным в силу большого распространения в России малонаселенных

поселений. Сплошное наделение статусом органа местного самоуправления всех территориальных поселений, входящих в регион, невозможно в силу ограниченности бюджетных источников, приходящихся на небольшие сельские поселения. В то же время в соответствии с действующим законодательством правом на территориальную организацию местного самоуправления располагают законодательные органы власти субъектов РФ, которые определяют конкретный перечень и границы территориальных образований, получающих статус муниципального образования, исходя из возможности формирования в границах этих образований экономической базы.

Межобщинные — муниципальные образования, сформированные на основе объединения ряда населенных пунктов, не являющихся самостоятельными муниципальными образованиями, и получающие свой муниципальный статус в соответствии с требованиями 131-ФЗ о предельной численности. В среднем по России формируемое таким образом муниципальное образование включало в свой состав до 6 населенных пунктов. Предусматриваемая законом возможность объединения в границах одного муниципального образования нескольких населенных пунктов позволяет говорить о сложном муниципальном образовании.

Окружные (районные) — муниципальные образования, сформированные в составе муниципальных районов. Районный формат организации местного самоуправления обеспечивал возможность объединения в рамках единой экономической системы городских и сельских поселений, что способствовало сдерживанию отставания сельских поселений от городских (чаще всего от районного центра) и повышению степени кооперирования между предприятиями города и села. Выделение района как ведущего звена в системе муниципального управления позволяло обеспечивать выравнивание уровня социально-экономического развития между поселениями в границах района. Преимуществом районов как муниципальных образований служит то, что более крупное муниципальное образование может располагать большими возможностями в решении вопросов местного значения, а также более развитой материально-технической базой, необходимой в решении задач, характерных для входящих в него муниципальных поселений. К недостаткам же относятся значительная пространственная емкость района, не содействующая образованию компактных форм организации местной власти, а также низкая степень инициативности граждан организовывать на этом уровне полноценную работу в сфере самоуправления. Широкое распространение в современных

условиях получила практика создания в границах административных районов городских округов, объединяющих группу достаточно крупных населенных пунктов с численностью населения, значительно превышающей предельный уровень, но утрачивающих в составе городского округа свою самостоятельность. Такой способ муниципального зонирования избрала для себя, к примеру, Свердловская область.

Вступление в силу 131-ФЗ содействовало внедрению в систему организации местного самоуправления *двухуровневой модели*, включающей в себя наделение правами муниципального образования сразу двух субрегиональных уровней: районного и поселенческого (внутри района) с соответствующим разделением между ними полномочий, собственности и доходов. В соответствии со ст. 11 этого закона территория субъекта РФ, за исключением территорий с низкой плотностью населения, разграничивается между поселениями. Поселение формируется на исторически сложившихся землях отдельных населенных пунктов с включением в его состав прилегающих к нему земель общего пользования, рекреационных зон и земель для развития поселения. Территории всех поселений, кроме территорий городских округов, а также возникающие на территориях с низкой плотностью населения межселенные территории входят в состав муниципальных районов.

У муниципальных поселений и муниципальных районов четко разграничивается перечень вопросов местного значения, формируются бюджеты и вырабатывается согласованная политика в области развития территории района в целом. И поселения и районы имеют право передавать друг другу часть своих полномочий вместе с необходимыми для их реализации финансовыми источниками. К сожалению, в последнее время полномочия передавались в основном от муниципальных поселений к муниципальным районам, это привело к тому, что в России существуют муниципальные поселения, реализующие не более десятка вверенных им законодательством вопросов местного значения.

Модели организации местного самоуправления

Новые законодательные условия способствовали унификации режима территориальной организации местного самоуправления, существенно сблизив позиции регионов в учреждении на своих территориях определенной системы муниципальных образований. В этих условиях произошла трансформация сложившихся в России моделей организации местного самоуправления, в основу которых теперь может быть

положен не столько законодательный, сколько организационный критерий.

В основе дифференциации моделей организации местного управления лежит взаимодействие трех субъектов, традиционно представляющих типовую структуру местного управления: представительный орган (совет), местная администрация и высшее должностное лицо местного самоуправления — мэр. Соотношение между этими субъектами можно выразить в трех вариантах.

1. Непосредственно делегируемые населением полномочия реализуются в различных пропорциях в компетенции представительного органа и высшего должностного лица исполнительной власти.
2. Все непосредственно делегируемые населением полномочия реализуются в компетенции представительного органа.
3. Все непосредственно делегируемые населением полномочия реализуются в компетенции выборного высшего должностного лица (при этом контрольные полномочия население оставляет за собой и реализует их посредством сходов и референдумов).

Этим вариантам соответствуют следующие модели организационных структур (при их описании в отношении структурных единиц будут использоваться наименования «мэр», «совет», «администрация»).

Модель, при которой производится параллельное избрание главы администрации муниципального образования и представительного органа власти муниципального образования, получила название «сильный мэр — совет» (рис. 5).

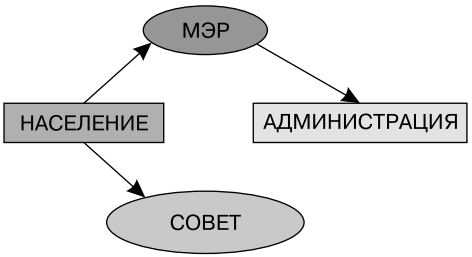

Рис. 5. Модель «сильный мэр — совет»

Характерной особенностью этой модели является то, что и мэр и совет избираются населением в целом. «Сильным» мэра называют в силу наличия ряда присущих ему в данной модели полномочий: обладая правом утверждать решения совета, мэр имеет возможность отклонить

вынесенный на утверждение нормативно-правовой акт; самостоятельно формировать исполнительно-распорядительный орган власти (администрацию) и инициировать постановления администрации по вопросам местного значения; назначать на должность и освобождать от должности должностных лиц администрации; единолично руководить деятельностью администрации; организовывать работу совета, председательствовать на его заседаниях и пр. С недавнего времени у представительного органа появилось реальное право отправлять главу исполнительной власти в отставку.

В рамках модели «слабый мэр — совет» (рис. 6) мэр избирается из числа депутатов совета. Его «слабость» заключается в полной подконтрольности и подотчетности совету: мэр не имеет права отклонять решения совета, самостоятельно формировать исполнительно-распорядительный орган власти (администрацию), назначать на должность и освобождать от должности должностных лиц администрации без согласия совета. Пределы его права руководства администрацией ограничены решениями совета, а досрочное снятие полномочий мэра осуществляется советом по собственной инициативе или инициативе населения.

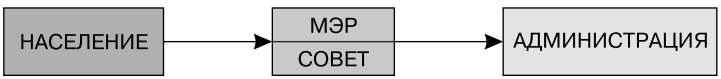

Рис. 6. Модель «слабый мэр — совет»

В данной модели наиболее полно воплощается принцип подотчетности исполнительной власти представительной, когда мэр избирается главным образом из числа парламентариев. Такая модель действует в Великобритании, где мэр избирается большинством голосов на собрании совета из числа советников. В соответствии с законом о мировых судьях 1968 г. мэр одновременно может совмещать должность мирового судьи, представляющего на местном уровне судебную ветвь власти. В России модель «слабый мэр — совет» распространена в сельских районах, а также в небольших городах, где нецелесообразно проводить жесткое различие между законодательной и исполнительной властью.

Наименованием «совет — администратор» в РФ названа модель сити-менеджера, область применения которой в стране стремительно возросла. В модели «совет — администратор» (рис. 7) возможны два варианта. В одном случае должность мэра не предусматривается,

тогда как в другом мэр выполняет функцию главы муниципального образования, осуществляя контроль за действиями администратора. Организация деятельности совета осуществляется главой муниципального образования, который при этом не имеет полномочий, дающих ему право на руководство местной администрацией, осуществляемое администратором. Все административные функции сосредоточены у нанимаемого на контрактной основе сити-менеджера, который единолично формирует администрацию, руководит ее деятельностью, назначает и увольняет должностных лиц администрации. Отношения управляющего с советом определяются условиями контракта. Американский исследователь Р. Бойтон считал эту модель наилучшей в истории США. В России еще в дореволюционный период данная модель также была достаточно широко распространена. Назначение на должность главы местной администрации осуществляется по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение этой должности. В этом случае, возглавляя исполнительную власть на соответствующей территории, глава администрации может быть подобран исключительно по профессиональным качествам, что может в значительной степени повысить эффективность муниципальной власти. Впервые решение о введении в структуре органов муниципального управления России должности сити-менеджера (управляющего) было принято депутатами тюменского городского совета в 2005 г.

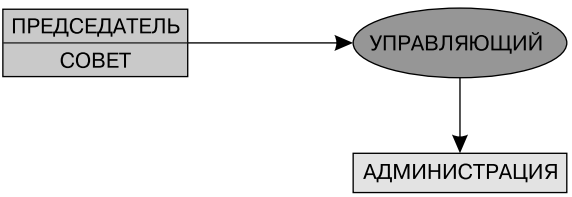

Рис. 7. Модель «совет — администратор»

В России модель сити-менеджеров стремительно распространялась: и если в 2006 г. было зарегистрировано 3822 муниципальных образования, избравших эту модель, то в 2011 г. — уже 4700, что составляет более 20 % муниципалитетов. Только в городских округах эта модель была реализована в 42 % от всего их числа[1]. Однако в последнее время

[1] *Кодина Е.* Сити-менеджеры: регионы очень неоднородны в использовании этого института, хотя тенденция к его распространению существует // Муниципальная власть, 2011. — № 3. — С. 55.

данная модель достаточно часто подвергалась обоснованной критике. К ее недостаткам относят невозможность или затрудненность влияния населения на политику, проводимую администратором, а также многочисленные конфликты, возникающие между представительным органом власти и администрациями, возглавляемыми наемными управляющими.

Комиссионная модель в России не получила распространения и может рассматриваться только как возможная модель организации местной власти. Эта модель (рис. 8) встречается в ряде городов США и Великобритании и отличается от остальных тем, что высшие должностные лица избираются отдельно от совета. Данная модель основана на выборности целого ряда должностных лиц местного самоуправления и сочетании представительных и исполнительных функций. Характерное для комиссионной модели отсутствие разделения властей способствует увеличению оперативности в принятии решений. В то же время в аппарат управления избираются не депутаты представительного органа, а руководители органов и структурных подразделений местной администрации, что является важным фактором повышения профессионального уровня власти. Полномочия представительного органа исполняет комиссия, в состав которой входят все избранные должностные лица. Влияние на деятельность избранных должностных лиц осуществляется через принимаемый советом бюджет территориального образования.

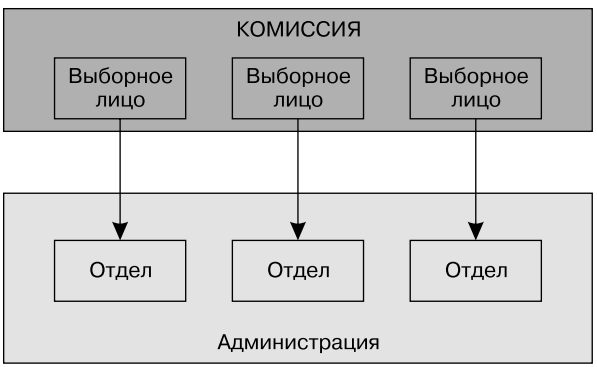

Рис. 8. Комиссионная модель

Недостатком этой модели считается возможный бюрократизм, отстаивание комиссионерами интересов только своих подразделений,

нарушение координации между подразделениями и, как следствие этого, утрата целостного видения стоящих перед сообществом проблем.

Особое значение в сфере управления муниципальными образованиями придается модели «мэр — собрание» (рис. 9), смысл которой наиболее полно отражает специфику местного самоуправления. Если выбор одной из вышеуказанных моделей определяется в основном социально-политическими условиями и не в очень сильной мере зависит от объекта управления, то модель «мэр — собрание» может быть рекомендована только для малых поселений, где функции представительного органа может осуществлять непосредственно население. Действующее в РФ законодательство предусматривает при численности жителей поселения, обладающих избирательным правом, менее 100 человек принимать решения в отсутствие представительного органа власти путем схода граждан. В США данная модель реализуется на уровне таунов и тауншипов, где численность населения не превышает 25 тыс. человек. Единственным выборным лицом здесь является мэр (староста), который осуществляет полномочия главы местного самоуправления. Что касается принятия местного бюджета, утверждения порядка его исполнения и определения контрольных полномочий, то эти функции определяются на общем собрании граждан, созываемом 1–2 раза в год. В особых случаях либо при крайней необходимости может формироваться и небольшой аппарат управления.

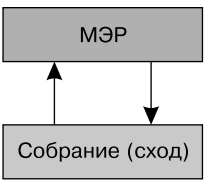

Рис. 9. Модель «мэр — собрание»

В России до недавнего времени наибольшее распространение в управлении городскими муниципальными образованиями имела модель «сильный мэр — совет», характерной чертой которой является совместная выборность главы администрации и представительного органа — городского совета. Такая модель утвердилась главным образом в крупных городах, где компетенция исполнительной и законодательной власти является строго разделенной. Однако в последние годы широкое распространение стала получать модель «совет — администратор».

Таким образом, местное самоуправление в России осуществляется как непосредственно, так и через представительные органы власти. Представительный орган власти избирается в том случае, если численность жителей поселения, обладающих избирательным правом, составит более 100 человек. При меньшем количестве лиц, обладающих избирательными правами, все решения по вопросам местного значения принимаются сходом граждан. Сход граждан в основном практикуется в сельских муниципальных поселениях, в значительной части которых численность избирателей меньше порогового значения.

В России большая часть муниципальных образований находится в сельской местности, которой присущи невысокая степень плотности населения и низкая транспортная доступность. Серьезной проблемой сельских муниципальных поселений является плохая наполняемость бюджета, вызванная отсутствием на их территории устойчиво развивающихся хозяйствующих субъектов. Это обстоятельство обусловливает реальную зависимость бюджетов сельских муниципальных поселений от районных, через которые реализуется система экономической поддержки муниципальных образований в субъектах Федерации.

Вследствие созданной в России двухуровневой системы организации местного самоуправления в формате муниципальных районов действуют два уровня представительной муниципальной власти: поселенческий и районный. Поселенческий формируется на основе прямых муниципальных выборов, тогда как районный может состоять либо из глав поселений, входящих в состав муниципального района, либо из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава. Предусмотрена также возможность избрания депутатов районного совета на прямых муниципальных выборах. Однако при этом число депутатов, избираемых от одного поселения, не может превышать 2/5 установленной численности представительного органа муниципального района.

Закон вносит также количественные критерии определения численности представительных органов власти поселенческого и районного звеньев. Так, численность депутатов представительного органа поселения или городского округа определяется уставом муниципального образования и не может быть менее: 7 человек — при численности населения менее 1000; 10 человек — при численности населения от 1000 до 10 тыс.; 15 человек — при численности населения от 10 тыс. до 30 тыс.; 20 человек — при численности населения от 30 тыс. до 100 тыс.;

25 человек — при численности населения от 100 тыс. до 500 тыс. и 35 человек — при численности населения свыше 500 тыс. Для муниципального района численность депутатского корпуса, определенная уставом муниципального района, не может быть меньше 15 человек. В отношении численности депутатов представительного органа внутригородских территорий городов федерального значения норма составляет не менее 10 человек.

Наиболее значимыми компетенциями представительных органов муниципальной власти являются: принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений; утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении; установление, изменение и отмена местных налогов и сборов в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах; принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении; определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности; контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения; принятие решения об отправке главы муниципального образования в отставку и др.

Типовая организационная структура администрации города

Одним из главных направлений муниципальной реформы 2003 г. стало усиление роли крупных городов как локомотивов ее продвижения. Сконцентрировав в себе мощный производственный потенциал, крупные города имеют возможность формировать значительный объем финансовых обязательств и оказывать экономическое влияние на окружающие его территориальные образования с меньшей численностью. Большее число крупных городов было наделено статусом городских округов с передачей им значительного объема полномочий на реализацию вопросов местного значения. В этом случае города начинают формировать самостоятельную экономическую политику, направленную на стимулирование градообразующих отраслей и решение наиболее актуальных социальных проблем.

В крупных российских городах сформировалась типовая организационная структура управления городом, характерной чертой которой является сочетание отраслевого и территориального принципов (рис. 10). В больших и крупных городах, с численностью населения свыше 100 тыс. человек, создаются многоуровневые административные структуры, обеспечивающие реализацию приоритетных направ-

лений развития города. В таких городах влияние исполнительной власти является гораздо более значимым, нежели законодательной. Будучи избранным руководителем городской администрации, глава исполнительной власти (мэр), действуя в узких границах бюджета, принятого городским советом, определяет тактику и стратегию исполнения принятых представительным органом власти решений. Располагая правом оперативного использования бюджетных средств, глава местного самоуправления довольно свободно распоряжается ими, подчас допуская их нецелевое использование. При этом бюджетные ресурсы муниципального образования должны быть равномерно распределены между функциональным и территориальными подразделениями его администрации, включающей в себя систему департаментов и округов.

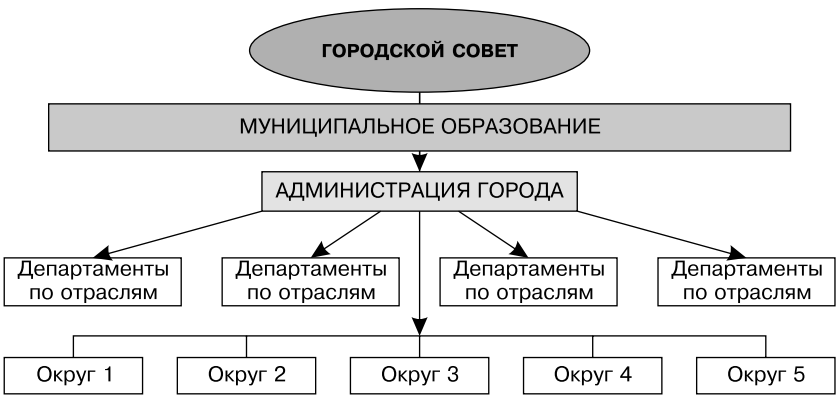

Рис. 10. Типовая организационная структура управления городской администрацией

В соответствии с положениями 131-ФЗ структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольно-счетный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. При этом наличие в структуре органов местного самоуправления представительного органа муниципального

образования, главы муниципального образования и местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) является обязательным. В ряде уставов городов предписывается право главам исполнительной власти утверждать решения представительных органов власти и распоряжаться средствами муниципального бюджета. Кроме того, мэры крупных городов, как правило, имеют право представлять постановления администрации по вопросам местного значения и вопросам, связанным с осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления в соответствии с действующим законодательством, а также распоряжения по вопросам организации работы исполнительно-распорядительного органа власти. Следует отметить, что права местных администраций могут оказаться гораздо шире прав представительных органов власти, что трудно увязывать с положениями Конституции страны о приоритетности представительных органов муниципальной власти по отношению к исполнительной. Так, еще в постановлении Конституционного Суда РФ от 1 февраля 1996 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава — Основного Закона Читинской области» говорится, что Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не содержит понятия «исполнительные органы местного самоуправления» и, требуя в обязательном порядке наличия выборных органов муниципальных образований, оставляет создание других органов на усмотрение самих местных сообществ. Тем самым суд признает преимущественное право представительных органов власти на местном уровне над исполнительными.

Тема 12. Формы общественной самоорганизации населения. Территориальное общественное самоуправление

Жилищные объединения граждан. Соседские сообщества. Товарищество собственников жилья. Роль общественных организаций в развитии местного самоуправления. Статус ТОС. Территориальные основы организации ТОС. ТОС как общественная организация. Взаимодействие ТОС и органов публичной власти.

Главным и самодостаточным субъектом всех общественных преобразований является гражданское население, которое обретает свое

влияние по мере включения в различные общественные объединения. Интегральный статус этих объединений определяется в зависимости от степени локализации территории, на уровне которой формируется такое объединение.

Первичной формой объединения граждан на локальной территории с целью решения общественно значимых проблем являются *соседские сообщества*, обозначенные в зарубежной практике широко используемым термином Neighbourhood. Характерными для этого уровня компетенциями являются благоустройство территории, возведение малых архитектурных форм, строительство детских и спортивных площадок и пр. Соседские сообщества выступают первичной формой самоорганизации населения, являясь реальной предпосылкой для формирования местного самоуправления на уровне более высокой территориальной единицы. Одним из важных факторов развития соседских сообществ становится волонтерство — добровольное инициативное участие населения в решении проблем своей территории.

Другой более публичной и институционализированной формой объединения жителей в России является *товарищество собственников жилья*, правовой статус которого был задан появившимся в 2004 г. Жилищным кодексом РФ (ЖК РФ). В соответствии с ним органы местного самоуправления могут реализовать один из трех способов управления находящимся на территории муниципалитета жилищным фондом. В соответствии со ст. 161 ЖК РФ собственники помещений в многоквартирном доме обязаны выбрать один из способов управления им: непосредственное управление собственниками помещений в многоквартирном доме, управление товариществом собственников жилья (ТСЖ) либо жилищным кооперативом или иным специализированным потребительским кооперативом и управление управляющей организацией. Согласно исследованию Федеральной антимонопольной службы на конец первого полугодия 2007 г., около трети домов в городах России управлялось управляющими организациями. На втором месте — непосредственное управление (примерно каждый десятый дом). А ТСЖ были созданы лишь в 4,3% от общего числа многоквартирных домов.

Процесс создания товариществ собственников жилья начался еще в конце 1990-х гг.: тогда ТСЖ брали на себя функции единого заказчика на предоставляемые коммунальными предприятиями услуги. К концу 1996 г. число зарегистрированных товариществ собственников жилья составляло более 600, в том числе в Москве, Санкт-Петербурге, Тюмени, Омске, Нижнем Новгороде, Рязани, Перми, Барнауле, Екатеринбурге

насчитывалось по 50 и более товариществ собственников жилья. В общей сложности на 1 июля 1999 г. в России было зарегистрировано около 3500 ТСЖ.

С принятием Федерального закона от 15 июня 1996 г. № 72-ФЗ «О товариществах собственников жилья» новым институтам предоставлялась возможность получать дотации на содержание муниципального жилья, а также взимать плату за сдачу в аренду нежилых помещений. Предоставленное ТСЖ право, однако, вызвало заметный отток средств из муниципальных фондов, что стало одной из причин замедления реформирования ЖКХ в начале 1997 г. И все же, стимулируя создание ТСЖ, государство призывало к защите прав собственников жилья в отношении стоимости и качества услуг. Путем создания ТСЖ предписывалось обеспечить социальные условия для внедрения комплекса энерго- и ресурсосберегающих технологий. Так, за 1999 г. в России появилось 3100 ТСЖ. В целях стимулирования роста ТСЖ предусматривалось освобождение от НДС по техническому обслуживанию и ремонту и ряд других льгот. Однако в 2005 г. закон утратил силу, и в настоящее время порядок создания и управления ТСЖ регулирует только ЖК РФ. Тем не менее количество ТСЖ продолжало увеличиваться. Только в Москве в 2009 г. насчитывалось 9700 ТСЖ.

Владельцы приватизированных квартир, объединившись в товарищества собственников жилья и жилищно-строительные кооперативы, могут заключить договор с управляющей компанией, которая от лица товарищества заключает соответствующие договоры. ТСЖ имеют возможность получать доходы от использования общей собственности в кондоминиуме (сдачи в аренду нежилых помещений в доме, на придомовой территории) и направлять эти средства на оплату коммунальных услуг, содержание и ремонт дома. Население, не объединенное в организацию, не является полновластным заказчиком на предоставление услуг, не имеет возможности востребовать компенсацию за некачественно предоставленные услуги.

Как институт ТСЖ стало центром формирования ответственности жителей за состояние их домов и прилегающих территорий, что может быть признано необходимым условием оптимизации затрат на эксплуатацию жилого фонда. Создание этого института способствовало самоорганизации граждан по месту жительства, необходимости накладывать на себя определенные обязательства и под свою ответственность принимать общественно значимые решения, направленные на повышение качества предоставляемых населению коммунальных услуг и воспроизводство инженерной инфраструктуры. В настоящее время

институт ТСЖ еще не стал базовой основой управления жилым комплексом страны вследствие целого ряда причин (наиболее значимыми являются психология граждан, отсутствие эффективной системы подготовки кадров управления ТСЖ, недостатки законодательного регулирования и пр.). Повысить авторитет ТСЖ может институт территориального общественного самоуправления, который можно рассматривать в качестве еще одной формы самоорганизации граждан, обладающей более разветвленными функциями.

В соответствии со ст. 27 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» население имеет право учреждения территориального общественного самоуправления. Под **территориальным общественным самоуправлением** понимается самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив в вопросах местного значения. Границы территории, на которой осуществляется территориальное общественное самоуправление, устанавливается представительным органом поселения по предложению населения, проживающего на данной территории.

Территориальное общественное самоуправление (ТОС) остается одним из важнейших элементов в системе местного самоуправления, закрепляя на территориальном уровне реальную правоспособность гражданского населения к самоорганизации и развитию гражданских инициатив. Существуя в различных странах мира (США, Норвегия, Китай), система ТОС не сводится к одним и тем же формам, а характеризуется глубоким разнообразием подходов к выражению и представлению территориального интереса в социально-экономической политике региона и государства в целом. Территориальное общественное самоуправление является одной из форм самоорганизации населения на территориальном микроуровне и ориентировано на создание устойчивых сообществ горожан, учрежденных по территориальному принципу. Основная цель ТОС заключается в объединении населения, совместно проживающего на определенной территории, для защиты их прав и интересов. Формой реализации этой цели является организация специальных административных органов, ответственных за решение текущих вопросов территориального значения и взаимодействие с местными органами власти.

Главное отличие в статусе органов местного самоуправления от территориального общественного самоуправления состоит в том, что верхний уровень местного самоуправления располагает статусом публичной

власти и имеет право призвать к ответственности граждан, руководителей организаций, органов власти за неисполнение муниципальных правовых актов, тогда как нижний, получая полномочия органа территориального общественного самоуправления, действует сугубо в рамках переданных ему органами местного самоуправления полномочий и собственного устава.

В случае предписанного законом наделения ТОС статусом юридического лица местное сообщество получает возможность формировать собственную финансовую базу, которая складывается из средств, полученных в результате самостоятельной хозяйственной деятельности, и средств, выделяемых из вышестоящих бюджетных уровней. Статус юридического лица позволяет органам ТОС заключать хозяйственные договоры с другими юридическими лицами, принимать на свой баланс имущество, получать кредиты и ссуды, приобретать акции предприятий и пр.

Территориальное общественное самоуправление осуществляется в поселениях непосредственно населением путем проведения собраний и конференций граждан, а также посредством создания специальных органов территориального общественного самоуправления. Оно может осуществляться в пределах таких территориальных зон проживания граждан, как:

- подъезд многоквартирного жилого дома;
- многоквартирный жилой дом;
- группа жилых домов;
- жилой микрорайон;
- сельский населенный пункт, не являющийся поселением.

Органы ТОС избираются на собраниях или конференциях граждан, проживающих на соответствующей территории. Являясь в соответствии с уставом юридическим лицом, территориальное общественное самоуправление подлежит государственной регистрации в организационно-правовой форме некоммерческой организации. Наличие у органов ТОС статуса некоммерческой организации позволяет им в соответствии с Федеральным законом от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» иметь льготы по уплате налогов, таможенных и иных сборов и платежей, право на полное или частичное освобождение от платы за пользование государственным и муниципальным имуществом. Кроме того, закон предоставляет льготы по уплате налогов гражданам и юридическим лицам, оказывающим материальную поддержку некоммерческим организациям.

Систему ТОС в России образуют различные организационно-правовые формы: советы микрорайонов, жилые комплексы, квартальные, уличные, дворовые, домовые комитеты, фонды и объединения. Учреждать органы ТОС можно на собраниях и конференциях, порядок и полномочия которых определены федеральным законодательством.

Собрание граждан по вопросам организации и осуществления территориального общественного самоуправления считается правомочным, если в нем принимают участие не менее половины жителей соответствующей территории, достигших 16-летнего возраста.

Конференция граждан по вопросам организации и осуществления территориального общественного самоуправления считается правомочной, если в ней принимают участие не менее 2/3 избранных на собраниях граждан делегатов, представляющих не менее половины жителей соответствующей территории, достигших 16-летнего возраста.

К исключительным полномочиям собрания, конференции граждан, осуществляющих территориальное общественное самоуправление, относятся:

- установление структуры органов территориального общественного самоуправления;
- принятие устава территориального общественного самоуправления, внесение в него изменений и дополнений;
- избрание органов территориального общественного самоуправления;
- определение основных направлений деятельности территориального общественного самоуправления;
- утверждение сметы доходов и расходов территориального общественного самоуправления и отчета об ее исполнении;
- рассмотрение и утверждение отчетов о деятельности органов территориального общественного самоуправления.

ТОС считается учрежденным с момента регистрации устава территориального общественного самоуправления уполномоченным органом местного самоуправления соответствующего поселения. Порядок регистрации устава ТОС определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования.

Процесс распространения органов ТОС на территории страны идет достаточно неравномерно. По данным 2009 г., этот институт был представлен только в 64 субъектах Федерации из 83. Кроме того, в качестве

юридических лиц было зарегистрировано всего 1916 ТОС (12% от их общего количества), что свидетельствует об ограниченных возможностях органа общественного самоуправления в решении стоящих перед ним проблем. Даже общее число зарегистрированных уставов составило 15 888 единиц, что заметно ниже общего числа учрежденных организаций. Причем наибольшее их количество было зарегистрировано в Краснодарском крае (4219, или 26,5% от всех ТОС), Волгоградской области (1901), Тверской (1812), Республике Марий Эл (1557) и Костромской области (1009).

В законе нет специально сформулированных функций этого института, поскольку общественное самоуправление функционирует в режиме самоорганизации и создано исключительно для представления интересов населения, проживающего на соответствующей территории. Тем не менее органы ТОС наделены компетенцией обеспечивать исполнение решений, принятых на собраниях и конференциях граждан.

К основным направлениям работы КТОС можно отнести следующие:

- привлечение населения к участию в работе по обеспечению сохранности жилого фонда, благоустройству и озеленению прилегающей территории, охране общественного порядка;
- проведение общественных работ на самоуправляемой территории;
- организацию досуга населения, содействие развитию народного творчества, проведение культурно-массовых и спортивных мероприятий;
- создание условий для организации воспитания, занятости и досуга молодежи;
- защиту всеми доступными средствами конституционных прав и свобод граждан, оказание помощи социально незащищенным слоям населения.

В соответствии с решением представительного органа муниципалитет имеет право передать часть своих полномочий на уровень территориального общественного самоуправления, если они не возложены на них законом или приписаны уставом к исключительному ведению представительного органа. Полномочия могут быть переданы на основе заключенного договора, одной из сторон которого выступает структурное подразделение администрации, а другой является зарегистрированный орган ТОС.

Права территориального общественного самоуправления принципиально отличны от прав, закрепленных законом за органами муниципальной власти. ТОС не имеют права проводить на подведомственной территории референдумов, им не могут быть делегированы права муниципальных образований. Решения, принимаемые жильцами на данной территории, не могут распространяться на территорию всего муниципального образования. Поэтому возникает вопрос о заинтересованности граждан вовлекаться в процессы самоорганизации и определения экономического статуса ТОС в структуре общественного разделения труда. ТОС лишено статуса органа публичной власти, хотя и может выполнять полномочия органов муниципального самоуправления на основе прямого их делегирования. Вызванный исключительно инициативой граждан, орган ТОС волен свободно определять зоны своей ответственности, структуру управления, перечень рассматриваемых вопросов и пр.

Правовую базу развития ТОС составляет устав. В уставе территориального общественного самоуправления устанавливаются:

1) территория, на которой оно осуществляется;
2) цели, задачи, формы и основные направления деятельности;
3) порядок формирования, прекращения полномочий, права и обязанности, срок полномочий органов территориального общественного самоуправления;
4) порядок принятия решений;
5) порядок приобретения имущества, а также порядок пользования и распоряжения указанным имуществом и финансовыми средствами;
6) порядок прекращения территориального общественного самоуправления.

Дополнительные требования к уставу территориального общественного самоуправления органами местного самоуправления устанавливаться не могут.

В ряде регионов для эффективного функционирования органов созданы окружные Фонды объединения и развития ТОС. Фонды являются некоммерческими организациями, которые на добровольной основе объединяют органы территориального общественного самоуправления. Фонды призваны содействовать формированию эффективной системы городского самоуправления и координировать деятельность органов ТОС.

В различных городах страны уже накоплен положительный опыт в развитии некоторых форм реальной экономической деятельности

органов ТОС. К наиболее интересным и полезным результатам следует отнести:

- принятие решения о передаче части нежилого фонда в собственность органа ТОС, усиливающего экономическую базу общественного образования и стимулирующего его к активной хозяйственной деятельности;
- форсирование органами ТОС деятельности по разработке бизнес-программ и проектов, нуждающихся в государственной и муниципальной поддержке;
- формирование на базе ТОС общественных палат, служащих инструментом консолидации общества, бизнес-структур и муниципальной власти;
- активное участие органов ТОС в конкурсах на получение грантов международных организаций.

К сожалению, несмотря на стремительное распространение территориального общественного самоуправления, произошедшее в России за последние 10 лет, общественный статус этих организаций остается невысоким. Среди наиболее явных причин такого положения дел можно назвать невысокую социальную активность населения, отсутствие самостоятельной экономической базы у органов ТОС и, как следствие этого, почти стопроцентную зависимость политики ТОС от решений на уровне органов местного самоуправления. В последнее время в развитии ТОС начинают проявляться неблагоприятные тенденции. Все реже ТОС создаются по инициативе жителей, выступая скорее как довесок к действующему органу муниципальной власти. В некоторых регионах эти институты были даже использованы в качестве средства проведения предвыборной кампании действующих мэров. Резко сокращается волонтерская деятельность в этой сфере, вследствие чего у жителей не остается ни времени, ни сил, ни желания на такую работу, получающую к тому же слабое общественное признание и одобрение.

По свидетельству известного специалиста в области жилищных объединений Е. С. Шоминой, в последнее время произошла существенная трансформация этого института. Если в начале ТОС было инструментом реализации собственных инициатив его участников, то сегодня оно становится инструментом реализации городских программ; если раньше его сутью была работа «для себя и соседей», то теперь это работа «для отчета перед городом за городские средства». Таким образом, ТОС как структура самоорганизации жителей сейчас все чаще транс-

формируется в структуру «при местной власти», становясь объектом и инструментом муниципального управления.

Тема 13. Финансово-экономические основы организации местного самоуправления в РФ

Формирование финансово-экономических основ развития местного самоуправления в России. Финансово-экономическое обеспечение местного самоуправления. Структура местных бюджетов. Доходная база муниципальных бюджетов. Расходные обязательства муниципальных бюджетов. Схема «отрицательного трансферта». Выравнивание муниципальных бюджетов. Способы сбалансирования муниципальных бюджетов.

В Конституции Российской Федерации финансовым вопросам местного самоуправления посвящена ст. 132. Она гласит, что органы местного самоуправления, во-первых, самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, а во-вторых, наделяются законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Однако в Конституции отсутствует раздел, посвященный межбюджетным отношениям. Многие аспекты межбюджетных взаимоотношений регулируются принимаемыми ежегодно законами о федеральном бюджете, но в них оговариваются вопросы, связанные только с Федерацией и ее субъектами.

Вышедший в 1997 г. Федеральный закон «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» стал в свое время весомым вкладом в развитие системы местного самоуправления в РФ. Введенные законом *государственные минимальные социальные стандарты* обеспечили гарантируемый государством уровень социальных расходов муниципалитета, направляемых на удовлетворение базовых потребностей человека. В настоящее время в БК РФ нет упоминания о государственных минимальных стандартах, хотя значение качества предоставляемых органами местного самоуправления услуг сохранилось: органы местной власти имеют возможность самостоятельно их формулировать и контролировать исполнение. В свое время закон давал возможность органам местного самоуправления устанавливать собственные налоги и сборы, что способствовало наполнению местных бюджетов. Однако в отдельных муниципальных образованиях

количество местных налогов в период с 1995 по 1997 г. резко увеличилось, достигнув более двух десятков, что вызвало серьезные конфликты между органами муниципальной власти и бизнесом. В конце 1990-х гг. федеральный законодатель решил упорядочить систему муниципального налогообложения, приступив к существенному сокращению заявленных на местном уровне налогов.

Введение части первой НК РФ в конце 1990-х гг. существенно усложнило ситуацию в сфере финансовой обеспеченности местного самоуправления. Статья 15 части первой НК РФ определила конкретный перечень местных налогов и сборов, к которым были отнесены земельный налог, налог на имущество физических лиц, налог на рекламу, налог на наследование и дарение, а также местные лицензионные сборы. Все это привело к существенному снижению экономической базы муниципальных образований. В результате введения Налогового и Бюджетного кодексов доля собственных доходов местных бюджетов уменьшилась в 4–5 раз и составила 5–6 % от доходов местных бюджетов. С 1999 г. доля налоговых доходов на федеральном уровне стала заметно увеличиваться: с 50,8 % в 1999 г. до 60 % в 2002 г. Соразмерно этому увеличению начала снижаться и доля местных бюджетов.

Важнейшим показателем, косвенно показывающим степень самодостаточности и развития муниципальных образований, является доля налоговых доходов местных бюджетов в общем объеме поступлений, которая в 2011 г. составила 879 млрд руб., или 39 % доходной части (в 2010 г. — 41 %). Налоговые источники муниципальных доходов разделены между поселенческим, районным и окружным звеньями. В каждом звене имеется по меньшей мере два налога, полностью формируемых на каждом уровне муниципальной бюджетной системы. К ним относятся земельный налог и налог на имущество физических лиц. Вместе с тем в бюджеты муниципальных образований предусматривается зачисление налоговых доходов от нескольких федеральных налогов — на доходы физических лиц и единого сельскохозяйственного налога (для всех категорий муниципальных образований), единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности и государственной пошлины (для районов и городских округов). В дополнение к этому до разграничения государственной собственности на землю в бюджеты муниципальных образований должны поступать доходы от продажи и передачи в аренду находящихся в государственной собственности земельных участков на принадлежащих этим образованиям территориях. Также в бюджеты муниципальных районов и городских окру-

гов предусмотрено зачисление платы за негативное воздействие на окружающую среду. В отношении каждого вида налога законом устанавливаются конкретные нормативы, которыми должны руководствоваться при формировании бюджетов вышестоящие бюджетные уровни в отношении нижестоящих. В законе устанавливаются отдельные источники доходов, получаемые муниципальными районами. Размеры этих доходов самостоятельно утверждаются представительными органами власти. Среди них — платежи за совершение нотариальных действий, за государственную регистрацию автотранспортных средств, выдачу ордера на квартиры, разрешений на распространение наружной рекламы и пр.

Бюджетам муниципальных образований финансовая помощь оказывается из бюджетов субъектов Федерации в форме ассигнований для выравнивания уровня минимальной бюджетной обеспеченности, субвенций на финансирование целевых расходов и бюджетных ссуд на покрытие временных кассовых разрывов, возникающих при исполнении местных бюджетов.

Субъекты Федерации наделены правом предоставлять межбюджетные трансферты местным бюджетам в форме дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений и муниципальных районов (городских округов), субсидий и субвенций местным бюджетам и для реализации полномочий органов государственной власти субъектов Федерации. Для получения права на межбюджетные трансферты с других уровней бюджетной системы их доля за последние 2 года (за исключением субвенций, а также предоставляемых муниципальным образованиям за счет средств Инвестиционного фонда Российской Федерации субсидий и межбюджетных трансфертов на осуществление части полномочий по решению вопросов местного значения в соответствии с заключенными соглашениями) не должна превышать 10% собственных доходов местного бюджета. В случае если эта доля превышает 30% собственных доходов местного бюджета, начиная с очередного финансового года муниципальные образования не имеют права устанавливать и исполнять расходные обязательства, не связанные с решением вопросов, отнесенных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, законами субъектов РФ к полномочиям органов местного самоуправления. Тем не менее в России с 2005 г. было создано немало муниципальных образований, главным образом в сельской местности, где доля межбюджетных трансфертов в структуре местных бюджетов превышала 60–70%-ную отметку. В этом случае БК РФ устанавливает целесообразность приостановления (сокращения)

предоставления соответствующим местным бюджетам межбюджетных трансфертов. Исключение делается только для субвенций, направляемых на жизненно значимые цели.

С целью софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения, законом предусмотрено образование *регионального фонда софинансирования расходов*, финансирующего субсидии на выравнивание обеспеченности муниципальных образований по реализации ими их отдельных расходных обязательств. Порядок распределения и размеры субсидий устанавливаются законами или нормативными актами субъекта Федерации.

Для финансового обеспечения расходных обязательств муниципальных образований, возникающих при выполнении государственных полномочий РФ, субъектов Федерации, переданных для осуществления органам местного самоуправления, предусмотрена выплата субвенций. Субвенции местным бюджетам из бюджета субъекта Федерации распределяются в соответствии с едиными для каждого вида субвенции методиками, утверждаемыми законом субъекта Федерации в соответствии с требованиями БК РФ, между всеми муниципальными образованиями субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления которых осуществляют переданные им отдельные государственные полномочия, пропорционально численности населения (отдельных групп населения), потребителей соответствующих государственных (муниципальных) услуг, другим показателям и с учетом нормативов формирования бюджетных ассигнований на исполнение соответствующих обязательств и объективных условий, влияющих на стоимость государственных (муниципальных) услуг в муниципальных образованиях. Совокупность субвенций местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации образует *региональный фонд компенсаций*. При определенных условиях органы местного самоуправления муниципальных районов могут быть наделены полномочиями органов государственной власти субъектов Федерации по расчету и предоставлению субвенций бюджетам поселений.

Структура местных бюджетов

К *собственным доходам* местных бюджетов относятся доходы, полученные ими в виде безвозмездных и безвозвратных перечислений, за исключением субвенций из федерального или регионального фондов компенсаций. Собственные доходы — это налоговые и неналоговые

платежи, закрепляемые за местными бюджетами полностью или частично на постоянной основе федеральными законами или законами субъектов Российской Федерации, а также вводимые представительными органами местного самоуправления в соответствии с законодательством РФ и направляемые в местные бюджеты.

В соответствии со ст. 55 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» 2003 г. к собственным источникам доходов муниципальных образований можно отнести следующие статьи:

- средства самообложения граждан;
- доходы от местных налогов и сборов;
- доходы от региональных налогов и сборов;
- доходы от федеральных налогов и сборов;
- безвозмездные перечисления из бюджетов других уровней, включая дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований;
- доходы от имущества, находящегося в муниципальной собственности;
- часть прибыли муниципальных предприятий, остающейся после уплаты налогов и сборов и осуществления иных обязательных платежей, в размерах, устанавливаемых нормативными правовыми актами представительных органов муниципального образования, и часть доходов от оказания органами местного самоуправления и муниципальными учреждениями платных услуг, остающаяся после уплаты налогов и сборов;
- штрафы, установление которых в соответствии с федеральным законом отнесено к компетенции органов местного самоуправления;
- добровольные пожертвования;
- иные поступления в соответствии с федеральными законами, законами субъектов Федерации и решениями органов местного самоуправления.

На районном уровне в состав собственных доходов включаются субвенции, предоставляемые из бюджетов поселений, входящих в состав муниципального района, на решение вопросов местного значения межмуниципального характера.

Собственная налоговая база позволяет систематизировать и регламентировать определенные виды деятельности. Поэтому принципиально

важен не только тот факт, какие объемы доходов обеспечивают налоговые поступления, но и способность местных администраций влиять на формирование налоговой базы. Факторами, определяющими эффективность фискальной политики муниципальных образований, являются как объем полномочий этого муниципального образования, так и его внутренняя способность управлять этой политикой. Наряду с налоговыми источниками территориальные образования используют также неналоговые поступления. К неналоговым поступлениям в местный бюджет можно отнести: земельную ренту; доходы от продажи муниципального имущества; доходы от платных услуг, предоставляемых муниципальными предприятиями и учреждениями; доходы от тарифных платежей за услуги, предоставляемые органами местного самоуправления и муниципальными предприятиями и учреждениями; санкционные (прежде всего административные штрафы и плату за негативное воздействие на окружающую среду), а также различные виды местных пошлин и сборов.

Налоги, пошлины и сборы составляют в России менее 2/3 всех поступлений в местные бюджеты, 1/3 составляют межбюджетные трансферты и неналоговые сборы. Доля последних, по оценкам экспертов, содержит не более 2–4 % от всей суммы поступлений.

В течение последних лет муниципальные образования в России фактически не имели долговременных источников налоговых поступлений, а также знаний и опыта по целенаправленной работе в реализации права на хозяйственную деятельность. Опыт развития местного самоуправления в России показал, что местные бюджеты при всей их внешней самостоятельности практически полностью формировались субъектами Российской Федерации по произвольно устанавливаемым и ежегодно меняющимся нормативам, что не давало возможности местным органам власти изыскивать собственные резервы развития. Собственные доходные источники составляли незначительную часть в общем объеме доходов местных бюджетов, что неизбежно ставило муниципальные образования и их органы в полную зависимость от органов государственной власти субъектов РФ, не позволяя им осуществлять не только перспективное, но и текущее планирование, финансировать свои неотложные нужды.

К расходным статьям муниципальных образований относятся:

- расходы, связанные с решением вопросов местного значения, установленные законодательством РФ и законодательством субъекта РФ;

- расходы, связанные с осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления;
- расходы, связанные с обслуживанием и погашением долга по муниципальным займам;
- расходы, связанные с обслуживанием и погашением муниципального долга по ссудам;
- ассигнования на страхование муниципальных служащих, объектов муниципальной собственности, а также гражданской ответственности и предпринимательского риска;
- иные расходы, предусмотренные уставом муниципального образования.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» закрепляет расходные обязательства местных органов самоуправления по выделенным в законе типам муниципальных образований. Критерии их разграничения, выполненные в разрезе вопросов местного значения, приведены в приложении 2. Реестр расходных обязательств поселений, районов и городских округов ведется в порядке, установленном местной администрацией на основании законов, принятых на уровне субъекта Федерации. Расходные обязательства муниципальных образований возникают в результате принятия соответствующих нормативно-правовых актов органами местного самоуправления, федеральными и региональными представительными и исполнительными органами власти. Отдельные вопросы, не отнесенные к полномочиям органов местного самоуправления, могут быть делегированы более высокими властными уровнями к исполнению на местный уровень при соответствующем финансовом обеспечении этих полномочий. Кроме того, и сами муниципальные органы власти вольны передавать часть средств межмуниципальным объединениям, хозяйственным обществам и другим межмуниципальным организациям на решение вопросов местного значения при условии соблюдения целевого использования этих средств.

Кроме того, муниципальные поселения, районы и городские округа имеют право на решение *вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения*. Сюда входит создание музеев поселения, участие в осуществлении деятельности по опеке и попечительству, создание муниципальной пожарной охраны, создание условий для развития туризма, оказание поддержки общественным наблюдательным комиссиям, осуществляющим контроль за обеспечением прав человека, содействие

лицам, находящимся в местах принудительного содержания, создание условий для осуществления деятельности, связанной с реализацией прав местных национально-культурных автономий на территории поселения, и др. Примечательной чертой этих вопросов является остаточный характер, предусматривающий их решение в случае, если обеспечено решение вопросов основной группы.

Практика свидетельствует, что больше половины финансовых ресурсов консолидированного бюджета России остается на уровне федерального бюджета. Если в 1999 г. федеральный центр получал 47,5 % доходов консолидированного бюджета, то в 2003 г. — уже 63 %. Доля региональных бюджетов снизилась в этот же период с 23,2 до 20,7 %. Доля же местных бюджетов сократилась почти в два раза и к середине 2000 г. составляла только 11,1 %[1]. Не преодолена эта тенденция и сегодня. В 2011 г. доходная часть федерального бюджета была равна 11,366 трлн руб., региональных — 7,641 трлн руб., тогда как собственные доходы местных бюджетов сложились на уровне 2,250 трлн руб., что составляет почти те же 11 %[2].

В Послании Федеральному Собранию Президента РФ Д. А. Медведева в 2011 г. было заявлено о недопустимости высокой централизации финансовых ресурсов и предложен курс на их децентрализацию.

Большинство бюджетов муниципальных образований в России в настоящее время являются дотационными. Профицитные бюджеты были зафиксированы в 2011 г. в 34 из 83 субъектов РФ. Наиболее успешными в этом плане оказались муниципальные образования Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов, а также Московской области. Немногие сельские муниципальные поселения могут похвастаться бездефицитным бюджетом, испытывая тотальную зависимость от вышестоящих бюджетных уровней. В 2010 г. эта зависимость муниципалитетов от вышестоящих бюджетов, выражаемая в виде доли трансфертов в доходах, была равна 46 % при среднем значении по стране 39 %. По муниципальным образованиям доля налоговых доходов среди регионов варьировалась достаточно широко: от 12 % у Ненецкого автономного округа, 20 % у Ингушетии и 23 % у Чукотки до 52 % у Московской области, 53 % у Калужской и 55 % у Липецкой областей[3].

---

1 *Рыжков В.* Семь «да», три «нет», два — «неясно»: перспективы развития федерализма и местного самоуправления в связи с реформой // Муниципальная власть, 2003. — Июль-август. — С. 6.

2 http://www.kommersant.ru/doc/19 22466.

3 Там же.

Технология «отрицательного трансферта»

Для обеспечения бюджетного выравнивания между поселениями в ряде стран (Германия, Швеция, Дания) была принята методология *«отрицательного трансферта»*, позволяющая при определенном превышении среднего по региону уровня обеспеченности изымать излишки у более богатых муниципалитетов в пользу менее состоятельных. Перенос этой схемы в бюджетную систему РФ стал важнейшим разделом нового российского законодательства о местном самоуправлении.

Для выравнивания бюджетной обеспеченности субъектом Федерации вводится *критериальный (расчетный) уровень бюджетной обеспеченности* в расчете на одного жителя для городских округов и муниципальных районов. В отношении муниципальных поселений уровень расчетной бюджетной обеспеченности устанавливается уполномоченными районными службами. Величина критериального уровня определяется на основе прогноза доходной части консолидированного бюджета субъекта Федерации. Уровень расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) определяется соотношением налоговых доходов на одного жителя, которые могут быть получены бюджетом муниципального района (городского округа), исходя из уровня развития и структуры экономики и (или) налоговой базы (налогового потенциала), и аналогичного показателя в среднем по муниципальным районам и городским округам данного субъекта Российской Федерации с учетом различий в структуре населения, социально-экономических, климатических, географических и иных объективных факторах и условиях, влияющих на стоимость предоставления муниципальных услуг в расчете на одного жителя. Уровень расчетной бюджетной обеспеченности поселений также определяется соотношением налоговых доходов на одного жителя, которые могут быть получены бюджетом городского или сельского поселения, исходя из уровня развития и структуры экономики и (или) налоговой базы (налогового потенциала) и аналогичного показателя в среднем по городским и сельским поселениям данного региона.

Определение уровня расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных образований производится по единой методике, обеспечивающей сопоставимость налоговых доходов городских и сельских поселений, муниципальных районов и городских округов, перечня бюджетных услуг и показателей, характеризующих факторы и условия, влияющие на стоимость предоставления муниципальных услуг в расчете на одного жителя.

Использование при определении уровня расчетной бюджетной обеспеченности городских и сельских поселений, муниципальных районов и городских округов показателей фактических доходов и расходов за отчетный период и (или) показателей прогнозируемых доходов и расходов бюджетов отдельных поселений не допускается.

Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных поселений, районов (городских округов) субъектов Федерации, предоставляются только тем муниципальным образованиям, расчетная бюджетная обеспеченность которых не превышает уровень, установленный в качестве критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности по каждому территориальному уровню (районов (городских округов) и поселений).

В случае если уровень бюджетной обеспеченности муниципального района (городского округа) до выравнивания уровня бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) в отчетном финансовом году в расчете на одного жителя в два раза и более превышал средний уровень по данному субъекту Российской Федерации, законом субъекта РФ о бюджете субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год могут быть предусмотрены перечисления субвенций из бюджета данного муниципального района (городского округа) в региональный фонд финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) либо при невыполнении муниципальным образованием требований указанного закона субъекта РФ о перечислении субвенций централизация части доходов от местных налогов и сборов и (или) снижение для данного муниципального района (городского округа) нормативов отчислений от федеральных и (или) региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, до уровня, обеспечивающего поступление средств в региональный фонд финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) в размере указанных субвенций. Аккумулируемые таким образом средства будут перераспределены между экономически несамодостаточными поселениями.

Выравнивание уровня бюджетной обеспеченности поселений осуществляется путем предоставления дотаций из образуемого в составе расходов бюджета субъекта Российской Федерации регионального фонда финансовой поддержки поселений и образуемых в составе расходов бюджетов муниципальных районов районных фондов финансовой поддержки поселений. Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) образуют

региональный фонд финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов).

Размер предусмотренной настоящей частью субвенции для отдельного поселения не может превышать 50 % разницы между общими доходами бюджета поселения, учтенными при расчете уровня бюджетной обеспеченности поселения в отчетном финансовом году, и двукратным средним по субъекту РФ уровнем бюджетной обеспеченности поселений.

Совокупность субвенций местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации образует региональный фонд компенсаций.

Таким образом, установление единых и постоянных для всех муниципальных образований нормативов отчисления от федеральных и региональных налогов способствовало формированию более прозрачных правил игры в организации финансовых взаимоотношений субъектов РФ и муниципалитетов. Однако введение единых нормативных отчислений, с одной стороны, вызвало определенность в получении муниципалитетами прогнозируемых доходов, а с другой — усилило чувство недоверия одних поселений (более обеспеченных) к другим (дотационным).

Способы сбалансирования муниципальных бюджетов

Бюджетным кодексом также предусматриваются меры недопущения значительного превышения расходной части бюджета над доходной. Дефицит местного бюджета не должен превышать 10 % утвержденного общего годового объема доходов местного бюджета без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений и (или) поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений.

Если в муниципальных бюджетах доля межбюджетных трансфертов из других уровней в бюджетной системе страны (за исключением субвенций и ряда других источников) в течение двух из трех последних отчетных финансовых годов превысит 70 % объема собственных доходов местных бюджетов, то для такого муниципального образования может быть предпринято вмешательство субъекта Федерации с целью оптимизации бюджетной деятельности муниципалитета. Финансовые органы субъектов Российской Федерации вправе принять решение о приостановлении (сокращении) в установленном ими порядке предоставления межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций) соответствующим местным бюджетам до приведения в соответствие с требованиями законодательства о предоставлении межбюджетных трансфертов.

Существуют три способа сбалансирования местных бюджетов: долговой, имущественный и налоговый. Долговой предусматривает возможность привлечения муниципалитетом бюджетных кредитов и займов, фискальный — расширения налогооблагаемой базы и имущественный — поступления средств от аренды или продажи приватизируемого муниципального имущества.

Согласно мониторингу Минфина РФ, свои финансы муниципалитеты балансируют главным образом за счет межбюджетных трансфертов, составляющих примерно половину их доходов, а также путем расщепления подоходного налога (66% всех налоговых доходов муниципальных образований в 2011 г.). Собственные налоги (налог на землю и налог на имущество физических лиц) составляют всего 13%. Займы, имеющие широкое распространение за рубежом, не получили в России такого распространения в качестве инструмента преодоления бюджетного дефицита. Существенно снизились доходы местных бюджетов от поступлений арендной платы, а продажа муниципального имущества, если она не стала предметом рассмотрения судебных органов, имеет явную тенденцию к уменьшению и в конечном итоге может вообще потерять статус источника покрытия дефицита.

Поступления из источников финансирования дефицита местного бюджета направляются только на финансирование инвестиционных расходов и не могут быть использованы для финансирования расходов на обслуживание и погашение муниципального долга.

Анализ тенденций развития органов местного самоуправления за последние годы свидетельствует о крайней неравномерности динамики роста муниципальных образований разных видов. Большая часть доходов местных бюджетов (52%) приходится на городские округа, а 40% — на муниципальные районы. Доходы бюджетов сельских и городских поселений в общем объеме доходов едва достигают 7%[1]. Тем не менее именно на поселенческий уровень приходится большая часть муниципальных образований в стране, несмотря на то что на этом уровне исполняется значительно меньшая часть полномочий по решению вопросов местного значения. Поэтому и возникает закономерный вопрос: решаются ли эти вопросы вообще или их игнорирование всегда подтверждается ссылкой на традиционное для России недофинансирование? В России есть муниципальные сельские поселения, которые

[1] *Дементьев А.* О некоторых проблемах законодательного обеспечения сбалансированности бюджетов муниципальных образований // Муниципальная власть, 2011. — № 2. — С. 75–76.

исполняют от 3 до 5 вопросов местного значения, передав большую их часть для исполнения муниципальным районам.

В последнее время в связи с невозможностью значительного числа сельских муниципальных образований нести бремя расходов на решение вопросов местного значения наметилась устойчивая тенденция к сокращению количества муниципальных образований путем их последовательного укрупнения.

Во многих случаях вновь образованные поселения не решают вопросы местного значения, передавая свои полномочия муниципальным районам по соглашениям. Конечно, возможность заключения соглашений между районами и поселениями предусмотрена 131-ФЗ, но передать по такому соглашению можно исполнение только некоторых полномочий, а не вопросов местного значения. Тем не менее практика передачи поселениями вопросов местного значения получила повсеместное распространение, что, по сути, сводит на нет саму идею муниципальной реформы — решать большинство вопросов жизнеобеспечения на поселенческом уровне. По данным Минрегиона РФ, 17 758 поселений (82,2 %) в РФ заключили соответствующие соглашения с муниципальными районами. Это перераспределение носит односторонний характер в пользу муниципального района и на практике означает фактически формирование одноуровневой модели местного самоуправления. Сложившаяся ситуация фактически ведет к дискредитации местной власти и, как следствие, государственной власти вообще.

Контрольные вопросы к разделу

1. Что такое муниципальное образование?
2. Какие факторы оказали влияние на разработку новой версии федерального закона о местном самоуправлении в конце 1990-х гг.?
3. В чем отличия городских поселений от городских округов?
4. Могут ли быть созданы муниципальные районы, не имеющие на своей территории межселенные земли?
5. Какой орган наделен правом присваивать поселению тип муниципального образования?
6. Какими правовыми признаками должно обладать муниципальное образование?
7. Что такое вопросы местного значения и чем они отличаются от полномочий?

8. Каков правовой статус вопросов, не являющихся вопросами местного значения?
9. В чем особенности муниципального управления на уровне сельских муниципальных поселений?
10. Как осуществляется преобразование муниципальных образований?
11. В чем преимущества и недостатки моделей «сильный мэр — совет», «слабый мэр — совет», «мэр — администратор»?
12. Может ли существовать муниципальное образование без представительного органа власти?
13. Какую роль Жилищный кодекс РФ придает ТСЖ?
14. Какой организационно-правовой статус имеет ТОС?
15. Имеет ли ТОС статус публичного органа власти?
16. Может ли ТОС заменить муниципальные органы власти?
17. Какие полномочия закреплены за ТОС?
18. За счет каких источников муниципальные образования в России преимущественно формируют свою доходную базу?
19. На что обычно муниципалитеты направляют бюджетные ресурсы?
20. Что такое «отрицательный трансферт»? Кто является его плательщиком?
21. За счет чего можно сбалансировать муниципальный бюджет?
22. Каким образом осуществляется сбалансированность муниципальных бюджетов?
23. До какого уровня муниципальное образование может допустить повышение дефицита своего бюджета?
24. Может ли муниципальное образование отказаться от решения определенной части вопросов местного значения?

Раздел 4. Институциональные основы организации государственного и муниципального управления

Тема 14. Роль государственной и муниципальной собственности в реализации функций государственных и муниципальных органов власти

Владение, пользование и распоряжение. Правовые режимы управления собственностью. Унитарные предприятия и учреждения. Хозяйственное ведение и оперативное управление. Реформа бюджетных учреждений. Режим казны. Объекты государственной и муниципальной собственности. Доверительное управление. Концессия. Соглашение о разделе продукции. Аренда. Государственный и муниципальный секторы экономики. Емкость государственного и муниципального сектора: способы измерения. Муниципализация как социальный процесс. Эффективность муниципальной экономики.

Государству и муниципальным образованиям на его территории могут принадлежать материальные блага, составляющие фундамент его национального богатства, собственность национально-территориального образования. В российском законодательстве закреплен многоуровневый характер государственной собственности, разделенный между тремя субъектами: государством, субъектом Федерации и местным самоуправлением. Соразмерно этому разделению выделяются федеральная собственность, собственность субъекта Федерации и муниципальная собственность.

Обладая собственностью, территориальное образование получает стабильный источник пополнения бюджета, разграничивает полномочия между различными хозяйствующими субъектами, само выступает одной из сторон общественного разделения труда. Будучи формой общественных отношений, собственность представляет собой совокупность связей между собственником и другими лицами по вопросам производства, распределения, обмена и потребления материальных

благ. Потребление этого богатства населением осуществляется в форме присвоения, выступающего в различных исторических формах, наиболее развитой из которых является форма собственности. Степень закрепленности этой собственности за субъектом может существенно различаться, выступая в трех возможных формах: владения, пользования и распоряжения.

Владение представляет собой расположение объекта собственности, затрудняющее пользование им теми, у кого отсутствуют права на этот объект. Правомочие владения объектом собственности — это документально подтвержденное право обладания им, дающее субъекту право пользоваться и распоряжаться данным объектом. Пользование означает право собственника присвоить объект собственности в соответствии с его назначением, для удовлетворения определенной потребности. Пользующийся объектом собственности субъект имеет возможность извлекать из этого пользования выгоду, доход, даже если он не владеет данным объектом. Распоряжение же представляет собой такую форму присвоения, которая означает возможность дополнительных по отношению к потреблению действий над объектом собственности — продажу, аренду или безвозмездную передачу в пользование другому субъекту.

Правовые режимы управления государственной и муниципальной собственностью

Органы государственной власти и местного самоуправления от имени собственника государственного и муниципального имущества самостоятельно владеют, пользуются и распоряжаются имуществом в соответствии с Конституцией РФ, федеральными и региональными законами, а также принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. Остающаяся у государства собственность, составляющая материальную основу для функционирования реализующих ее функции учреждений, называется *казной*. Будучи владельцами имущества, органы публичной власти вправе передавать часть этого имущества во временное или постоянное пользование физическим и юридическим лицам, органам власти других уровней, отчуждать и совершать сделки в соответствии с законодательством. В последнем случае имеет место приватизация государственного и муниципального имущества, являющаяся важнейшим источником формирования доходной базы бюджетов различных уровней. Органы власти могут передавать также часть имущества, которым они располагают, в пользование государственным и муници-

пальным предприятиям, участвовать в создании хозяйственных обществ и учреждений.

Можно выделить три правовых режима управления собственностью: режим *казны, право хозяйственного ведения и оперативного управления* (рис. 11).

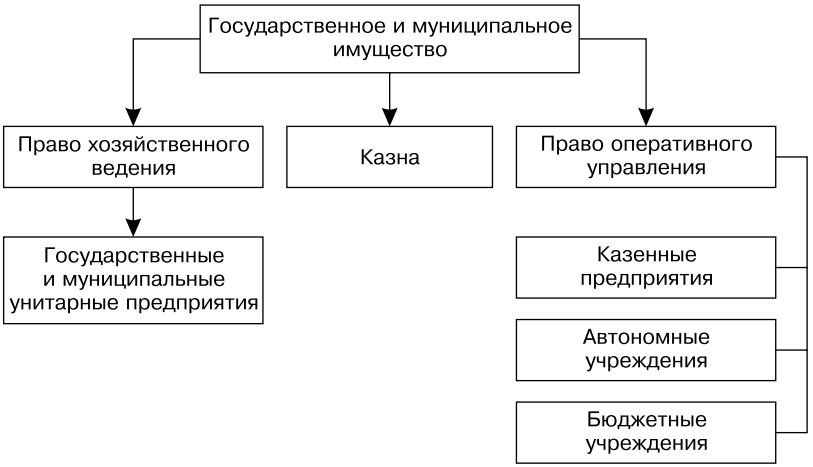

Рис. 11. Правовые режимы управления собственностью

Право хозяйственного ведения предполагает выделение собственником имущества предприятию для осуществления им коммерческой деятельности в соответствии с определяемыми собственником целями. Сам собственник имущества предприятия не отвечает по обязательствам такого предприятия, за исключением случаев субсидиарной (дополнительной) ответственности. Предприятие, действующее на основе права хозяйственного ведения, не вправе без согласия собственника передавать недвижимое имущество в залог, аренду, включать в качестве вклада в уставный капитал хозяйственных обществ и товариществ. Право хозяйственного ведения реализуется *государственными и муниципальными унитарными предприятиями*. Унитарные предприятия являются непосредственными проводниками государственной и муниципальной политики в регионах. Как гласит ст. 113 ГК РФ, «унитарным предприятием признается коммерческая организация, не наделенная правом собственности на закрепленное за ней собственником имущество». Имущество унитарного предприятия является неделимым, находящимся соответственно в государственной или муниципальной

собственности и принадлежит такому предприятию на праве хозяйственного ведения и оперативного управления. Унитарное предприятие может распоряжаться принадлежащим ему имуществом только с согласия собственника — государственного или муниципального органа власти.

Казенные предприятия и учреждения осуществляют свою деятельность на основе *оперативного управления*, задающего более жесткие рамки в отношении используемого имущества. Казенные предприятия не вправе без согласия собственника распоряжаться не только недвижимым, но и движимым имуществом. Казенное предприятие обязано периодически передавать уполномоченному органу отчет о целевом использовании бюджетных средств. В случае невозможности исполнения казенным предприятием обязательств перед кредиторами субсидиарную ответственность по ним несет РФ как собственник имущества. Что касается учреждения, то оно не вправе распоряжаться имуществом, приобретаемым за счет средств, выделенных ему по смете. Имущество учреждения забронировано от взыскания кредиторов. Однако это обстоятельство не исключает того, что учреждения, будучи некоммерческими организациями, не имеют права заниматься деятельностью, приносящей доходы, что является особенно актуальным в связи с имеющимися фактами неспособности государства в полной мере обеспечивать их финансирование.

В 2010 г. в России началась реформа бюджетных учреждений, основной целью которой стало расширение разнообразия в организационно-правовых формах этих субъектов хозяйствования. В соответствии с Федеральным законом от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» вместо двух типов учреждений, существовавших до 2011 г. — автономных и бюджетных, вводится три типа — *бюджетные*, *автономные* и *казенные*. У всех трех типов учреждений (казенных, бюджетных и автономных) имущество закрепляется на праве оперативного управления, а собственником имущества остается учредитель, то есть соответствующее публично-правовое образование. Закон меняет финансово-имущественный статус нынешних бюджетных учреждений в части изменения режима финансирования: вместо финансирования на основе сметы вводится финансирование на основе задания учредителя и предоставление свободы в использовании самостоятельно заработанных финансовых средств и приобретенного за счет этих средств имущества. Предоставлявший подобные права

автономным учреждениям Федеральный закон № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях», принятый в 2006 г., не обеспечил существенного прироста учреждений, наделенных этим правом. За несколько лет после вступления в силу этого закона на территории страны было создано не более 10 автономных учреждений.

В результате реформы правовой статус прежних бюджетных учреждений перешел к казенным учреждениям, тогда как бюджетные и автономные приобрели дополнительные права, позволяющие им более свободно обращаться с доходами от осуществляемой ими хозяйственной деятельности. Ограничения коснулись лишь того, что бюджетные и автономные учреждения без согласия собственника не могут распоряжаться особо ценным движимым имуществом и недвижимым имуществом, приобретенным учреждениями за счет средств, выделенных ему собственником на приобретение такого имущества. Преимуществом автономного учреждения является имеющееся у него право самостоятельно распоряжаться недвижимым имуществом, приобретенным за счет средств от приносящей доход деятельности.

На предприятиях с государственной и муниципальной собственностью на конец 2010 г. было занято более 20 млн человек, что составляет почти четверть от всех занятых в РФ. Опыт развития российских унитарных предприятий продемонстрировал крайнюю экономическую неэффективность этой организационно-правовой формы. Из существующих почти 10 тыс. государственных унитарных предприятий лишь немногие могут считаться хозяйственно самодостаточными. Не лучше обстоит ситуация и с муниципальными унитарными предприятиями, численность которых в муниципальных образованиях колеблется от 10–15 до 200–300 в зависимости от размеров муниципального образования. Поэтому в стране возникла осознанная необходимость в резком сокращении унитарных предприятий и перераспределении их функций среди предприятий других форм собственности. В настоящее время закон позволяет преобразовывать унитарные предприятия в ООО: раньше унитарные предприятия можно было приватизировать только путем преобразования в ОАО при условии, что размер уставного капитала превышает 100 тыс. руб.

Объектом собственности территориальных образований могут выступать следующие элементы: средства территориального бюджета, внебюджетные фонды, основные и оборотные средства предприятий и учреждений, земли, банки и финансово-кредитные органы, движимое и недвижимое имущество. Объекты собственности территориальных образований выступают средством формирования доходной базы

территории и служат формообразующим основанием для государственного и муниципального секторов экономики. Будучи собственником, государственные и муниципальные органы власти располагают возможностью учреждать предприятия, формировать условия для развития предприятий всех форм собственности, воздействовать на формирование потребительского спроса на услуги предприятий и т. д.

По данным экспертов, совокупный объем государственного и муниципального имущества, включающего земельные участки, на которых расположены находящиеся в частной собственности объекты недвижимого имущества, земли сельскохозяйственного назначения, государственные и муниципальные унитарные предприятия и учреждения, объекты недвижимости, не закрепленные за предприятиями или учреждениями, доли Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований в акционерных обществах, превышает 75 % от объема имущества, включенного в гражданские правоотношения[1]. Такой объем собственности трудно регулировать, и государство вынуждено нести значительные расходы на эксплуатацию находящихся под ее контролем объектов. Поэтому в мировой практике широкое распространение получил механизм передачи публичных имущественных комплексов в *доверительное управление*.

Доверительное управление основывается на том, что инвестор, не располагая достаточным временем и желанием, передает правомочия собственности (владение, пользование, распоряжение) своим имуществом профессиональному управляющему, сохраняя при этом право собственности на это имущество за собой. Режим доверительного управления может распространяться на достаточно широкий перечень объектов собственности, среди которых — отдельные объекты недвижимости, ценные бумаги, имущественные комплексы и пр. Ограничивает данный режим то, что не может быть передано в доверительное управление только имущество, находящееся в хозяйственном ведении или оперативном управлении. Объекты государственного и муниципального имущества могут быть переданы в доверительное управление лишь в случае утраты соответствующими учреждениями и предприятиями статуса юридического лица.

---

[1] Из выступления Виктора Плескачевского на «Правительственном часе» в Государственной Думе Российской Федерации 24 февраля 2010 г. // http://bankir.ru/publikacii/s/k-voprosy-ob-ypravlenii-pyblichnim-imyschestvom-i-garantii-pravsobstvennosti-43 42142/.

При этом управляющий вправе самостоятельно вырабатывать политику по управлению полученными активами, не гарантируя собственнику какого бы то ни было заданного результата, например установленного собственником уровня дохода. Если управляющий не показал ожидаемого результата, но в его получении не усматривается умысла или прямой вины, а тем более если отрицательный результат является следствием объективных причин (например, ухудшения экономический конъюнктуры в той или иной отрасли), он не будет нести ответственность и собственник не может привлечь управляющего к ответственности. В противном случае управляющий должен будет возместить убытки собственнику, если только не докажет, что ущерб или упущенная выгода возникли по вине третьих лиц или вследствие форсмажорных обстоятельств.

В некоторых странах действуют специальные структуры, задействованные в управлении государственным имущественным комплексом. Так, в ФРГ создано и функционирует специализированное Федеральное агентство по управлению недвижимым имуществом (BIMA), которое, не являясь непосредственно федеральным органом исполнительной власти, оказывает услуги по управлению федеральной недвижимостью независимо от назначения последней. Такое управление осуществляется не непосредственно BIMA, а путем передачи на конкурсной основе объектов федерального недвижимого имущества в доверительное управление частным управляющим компаниям. Следствием этой практики стало существенное сокращение (до 20–25 %) бюджетных расходов, сэкономленных за счет сокращения полномочий министерств и других федеральных органов власти Германии.

Другим способом оптимизации управления государственным и муниципальным имуществом является *концессия*. В России роль концессионных соглашений была всегда заметной. В СССР насчитывалось более 350 иностранных концессий — как промышленных, так и торговых. Причем некоторые концессии были заключены на значительные сроки. Однако в 1930-е гг. советское правительство в одностороннем порядке разорвало эти соглашения. Концессии использовались в качестве инструмента привлечения инвестиций в капиталоемкие и социально значимые проекты.

Особенностью концессионного соглашения является то, что одна из сторон — концессионер — обязуется за свой счет создать или реконструировать определенное этим соглашением имущество, право собственности на которое принадлежит или будет принадлежать другой

стороне — концеденту. Концедент обязуется предоставить концессионеру на срок, установленный этим соглашением, права владения и пользования объектом концессионного соглашения для осуществления указанной деятельности. Обычно предметом концессионного соглашения являются природные ресурсы, объекты инфраструктуры, предприятия, оборудование, передавая которые концессионеру концедент получает вознаграждение в виде разовых (паушальных) или периодических (роялти) платежей. Концессионную деятельность в России регулирует Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях». Закон оговаривает исчерпывающий список объектов, которые не могут быть приватизированы и оформляются только через концессию. К ним относятся объекты, имеющие социально значимый характер: автомобильные дороги и инженерные сооружения транспортной инфраструктуры; объекты железнодорожного транспорта; объекты трубопроводного транспорта; морские и речные порты, суда, паромные переправы, плавучие и сухие доки; аэродромы и обслуживающие их здания; объекты производственной и инженерной инфраструктур аэропортов; гидротехнические сооружения и объекты по производству, передаче и распределению электрической и тепловой энергии; метрополитен и др. В 2010 г. в ФЗ «О концессионных соглашениях» была внесена поправка, предусматривающая возможность передачи в концессию имущества унитарных предприятий, которые выступают на стороне концедента. Ранее передать такое имущество в концессию было невозможно без ликвидации унитарного предприятия, которое им владело на праве хозяйственного ведения. Теперь концессионное соглашение может предусматривать долгосрочное тарифное регулирование, и его параметры фиксируются в договоре.

Однако в реализации концессионной политики в стране имеются серьезные недостатки, вызванные глубокой внутренней взаимосвязью концессионного объекта с элементами его инфраструктурного обеспечения, вследствие чего достаточно трудно локализовать сферу ответственности концессионера. Для активизации этого инструмента и повышения гарантий концедента перед концессионером законом предусмотрено, что если по какой-то причине концессионное соглашение расторгается досрочно, то концессионеру выплачивается часть инвестиций за вычетом суммы, которую он успел вернуть в рамках текущей деятельности.

Необходимость привлечения значительных иностранных инвестиций на освоение капиталоемких месторождений вызвала к жизни раз-

работку такого режима пользования государственной собственностью, как *соглашение о разделе продукции* (СРП). Соглашение о разделе продукции является договором, в соответствии с которым Российская Федерация предоставляет субъекту предпринимательской деятельности, инвестору на возмездной основе и на определенный срок исключительные права на поиски, разведку, добычу минерального сырья на участке недр, указанном в соглашении, и на ведение связанных с этим работ, а инвестор обязуется осуществить проведение указанных работ за свой счет и на свой риск. Соглашение определяет все необходимые условия, связанные с пользованием недрами, в том числе условия и порядок раздела произведенной продукции между сторонами соглашения в соответствии с законом.

Федеральный закон от 30 декабря 1995 г. № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции» был принят Государственной Думой 6 декабря 1995 г. и одобрен Советом Федерации 19 декабря 1995 г., будучи призванным расширить возможности государства в области недропользования и инвестиционной деятельности. Закон устанавливает правовые основы отношений, возникающих в процессе осуществления российских и иностранных инвестиций в поиск, разведку и добычу минерального сырья на территории Российской Федерации, а также на континентальном шельфе и (или) в пределах исключительной экономической зоны РФ. Закон предусматривает возможность привлечения для освоения месторождений крупных компаний, готовых на свой страх и риск вложиться в разведку и добычу полезных ископаемых с целью получения прибыли. В отличие от лицензионного механизма в соответствии с законом «О недрах» СРП предполагает заключение договора между государством и инвестором как равными сторонами гражданско-правового соглашения. При этом большинство налогов и платежей отменяется, а все затраты инвестора компенсируются извлекаемым сырьем, оставшееся прибыльное сырье делится между государством и инвестором. На сегодняшний день федеральными законами предоставлено право на реализацию 25 проектов соглашений о разделе продукции. Тем не менее в настоящий момент на стадии осуществления находятся только проекты «Сахалин-1», «Сахалин-2», «Харьягинское месторождение» и «Самотлор».

Традиционным инструментом извлечения доходов из права владения и распоряжения собственностью выступает *аренда*. Арендой можно назвать имущественный наем, основанный на договоре о предоставлении заинтересованному лицу объекта собственности во временное пользование за определенную плату. Основными сторонами арендных

отношений в системе государственного и муниципального управления выступают органы власти, собственники публичного имущества (арендодатели) и частные (юридические) лица — арендаторы. Переданное в аренду имущество остается собственностью арендодателя, а произведенная продукция, доходы, материальные и другие ценности, способствующие извлечению выгоды от арендованного имущества, не предусмотренные договором аренды, попадают в распоряжение арендатора.

В первые годы становления местного самоуправления органы местной власти широко использовали права собственника муниципального имущества, передавая в аренду значительную часть своих активов, извлекая из этого доходы в собственный бюджет. Однако в последнее время емкость данного источника формирования бюджетных доходов стала стремительно сокращаться по причине жесткой регламентированности имущественной базы муниципалитетов. Вместе с тем арендные отношения между муниципалитетом и арендаторами высветили асимметрию в отношениях власти и бизнеса, когда все права остаются за муниципалитетами, а арендатору вверены только обязанности. Нередкими были случаи, когда муниципалитет без видимых причин расторгал арендные договоры, а бизнесу приходилось отстаивать свои права в суде, что накладывало на него дополнительные издержки.

В настоящее время использование земли в городах осуществляется двояко: либо через уплату налога на землю, либо через арендную плату. Однако в силу того, что ставки налога на землю значительно меньше ставок арендной платы, основным источником формирования городской казны является именно арендная плата.

Взимание арендной платы за землю — один из основных способов получения дохода муниципальным образованием. Чтобы рассчитать уровень арендной платы, необходимо иметь информацию по таким позициям, как:

- назначение аренды, выражающееся в поправочном коэффициенте по видам и способам использования земли;
- площадь арендуемого помещения;
- зона его расположения, фиксируемая в базовой ставке арендной платы в данной зоне;
- коммерческая выгода месторасположения, фиксируемая в поправочном территориальном коэффициенте подзоны особого коммерческого спроса;
- категория арендатора, фиксируемая в поправочном коэффициенте категории арендатора.

Ставка арендной платы рассчитывается по формуле:

$$\text{Ст. а.} = \text{В} \cdot \text{К}_1 \cdot \text{К}_2 \cdot \text{К}_3 ...$$

где В — базовая ставка арендной платы в данной зоне, К_1 — коэффициент по видам и способам использования земли, К_2 — поправочный коэффициент подзоны повышенного спроса, К_3 — коэффициент категории арендаторов.

Коэффициент по видам и способам использования земли определяется главным образом двумя факторами: целевым использованием данного участка и его общей площадью. Значение коэффициента подзоны особого коммерческого спроса определяется видом использования земельного участка. А коэффициент категории арендаторов присваивается для льготирования базовых ставок арендной платы и предусматривает через понижающее значение коэффициента снижение ставки для отдельных групп пользователей. Значение коэффициента определяется способом использования земельного участка, а также средней ставкой земельного налога, установленной в данном муниципальном образовании. К представителям категории граждан, на которых распространяются понижающие ставки налога, относятся лица, пользующиеся официальными льготами по уплате земельного налога.

Кроме названных выше коэффициентов, дополнительно могут быть использованы коэффициенты плотности (интенсивности) застройки участка жилого или нежилого фондов, экологического воздействия, нецелевого использования земель и пр.

Использование земельного участка на территории муниципалитета можно разделить по следующим блокам:

- временные сооружения, включающие в себя объекты торговли, сервиса и бытового обслуживания, гаражи, автостоянки, складские помещения и т. д.;
- сады, огороды и хранилища, состоящие из земель отдельно учитываемых и находящихся в составе кооперативов;
- площадки для складирования материалов;
- капитальные здания в зонах жилой застройки (объекты торговли, офисы, рестораны, капитальные гаражи и т. д.);
- производственные объекты;
- строительные площадки.

Выделенный выше порядок связан с отношением ожидаемой прибыли и средними затратами на создание объекта. И если первый блок,

пользующийся высокой степенью оборачиваемости средств при выполнении соответствующих видов деятельности, способен в кратчайшее время компенсировать дополнительное бремя арендной платы, то значительная длительность производственного цикла последних в списке блоков не предоставляет действующим здесь предприятиям подобных преимуществ.

На основе проведенной оценки земельных участков, заселенных предприятиями или коммерческими фирмами, целесообразно составить карту местности, на базе которой можно определять размеры рентных платежей, налогов, что в значительной степени повлияет на эффективность использования располагаемого ресурса.

При определении годовой арендной платы за нежилое помещение наряду с базовым размером стоимости строительства объекта следует учитывать также коэффициент износа здания, коэффициент качества строительного материала, использованного при строительстве, коэффициент назначения здания (казино, пункт обмена валюты или помещение для общественной организации), тип помещения (производственное, складское), местонахождение здания и т. д.

Представленные выше показатели, выраженные в виде повышающих или понижающих коэффициентов, дают возможность органам муниципальной власти оптимизировать систему сбора арендной платы с пользователей недвижимости на основе равновесия между максимизацией извлекаемого дохода и социальными критериями назначения арендованных объектов.

Таким образом, с помощью выделенных направлений осуществляется политика муниципальных органов по регулированию стихийных рыночных процессов, призванная обеспечить условия для устойчивого социального порядка в саморегулируемых социальных сообществах.

В соответствии с Федеральным законом от 22 июля 2008 г. № 159-ФЗ «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» предприниматели, арендующие муниципальное имущество, имеют право его выкупить без участия в аукционе.

Государственный и муниципальный сектор экономики

Собственность территориальных образований тесно связана с масштабами *государственного и муниципального секторов экономики*. Ис-

точником развития государственного сектора экономики главным образом является налоговая база государства, которая тем больше, чем выше емкость этого сектора. Емкость государственного сектора экономики обеспечивается объемом потребления средств бюджета учрежденными и контролируемыми государством предприятиями и учреждениями, а также размерами его инвестиций. Определение емкости государственного сектора экономики имеет главным образом три измерения: *имущественное*, *финансовое* и *трудовое*. Имущественное выражается через показатель владения государством собственностью, финансовое — через долю расходов государства в ВВП, а трудовое — через процент занятости, контролируемой государственными органами власти. И имущественный, и финансовый, и трудовой способы измерения государственного сектора экономики могут иметь разнонаправленные векторы. И если имущественный вектор обнаруживает явную тенденцию к сокращению, то финансовый трудовой, напротив, в большинстве развитых стран обнаруживают устойчивую положительную динамику. К примеру, даже в США в середине 1980-х гг. удельный вес госсобственности всех видов в материальном балансе страны исчислялся 20 %, а во Франции — 40 %[1]. Тогда как доля государственных расходов в ВВП различных стран на исходе века варьировалась от 36 % (Япония) до 64 % (Швеция), а по доле госсектора в занятости — от 5,9 % (Япония) до 29,8 % (Швеция)[2]. Особо следует выделить *правовой* способ измерения государственного сектора, роль которого заключена в правовой способности государства воздействовать на организационное поведение частных компаний. Однако глубокое разнообразие методов такого воздействия и невозможность количественно определить его масштаб не позволяет охватить реальные очертания этого способа.

Одной из важнейших функций государственного сектора в рыночной экономике является необходимость насыщения национальной экономики инвестиционными средствами. Государство должно определить объемы и вектор направленности таких средств на основе выработанных общегосударственных приоритетов. Располагая характерными для органа публичной власти полномочиями, оно контролирует

---

1 *Бирюков В., Кузнецова Е.* Госсобственность и госсектор в рыночной экономике // Мировая экономика и международные отношения, 2001. — № 12. — С. 61.

2 *Балацкий Е., Конышев В.* Роль государственного сектора в национальной экономике: общемировые тенденции // Общество и экономика, 2003. — № 7–8. — С. 5–28.

объемы и темпы вовлекаемых в производственный процесс ресурсов, упорядочивает внешнеэкономическую деятельность хозяйствующих субъектов и обеспечивает стимулирование приоритетных отраслей экономики.

В некоторых странах, в частности в Швеции, действует консолидированный государственный сектор, без дополнительного выделения муниципального сектора. В этот сектор входят расходы на центральные органы власти, органы самоуправления и фонд социального страхования, включающий в себя страхование по болезни и всеобщий пенсионный фонд[1].

Во Франции в госсекторе сосредоточена значительная часть коммунальных услуг. Конституция 1946 г. косвенно, путем национализации, признала правомерность существования госсектора общественных услуг на общенациональном уровне. Речь идет о модернизации и поддержании в надлежащем состоянии инфраструктуры, жилищного фонда, улучшении экологического состояния городов, повышении качества социальных услуг, совершенствовании работы городских и региональных транспортных, электрогазоэнергетических и телекоммуникационных сетей, систем водоснабжения и канализации, уборки и переработки мусора, городской неотложной помощи и т. д. Согласно ст. 9 Преамбулы, всякое предприятие, эксплуатация которого имеет или приобретает характер национальных общественных услуг или фактической монополии, должно стать общественной собственностью. Несмотря на произошедшую в конце 1980-х гг. широкомасштабную приватизацию, в середине 1990-х гг. на госпредприятия приходилось 56% от всего количества занятых в отраслях общественного пользования работников. В госсекторе муниципальных услуг в этот же период было занято 95 тыс. человек. В госсектор на местном уровне входило 170 местных предприятий газо-, электро- и водоснабжения с занятостью около 7000 человек. В секторе услуг 66% предприятий, осуществляющих деятельность прежде всего в области транспорта, курортного, гостиничного обслуживания, содержания рынков, принадлежит местным муниципалитетам[2].

Муниципальный сектор экономики — это ограниченный границами муниципального образования сектор хозяйственных отношений, ори-

---

1 *Эклунд К.* Эффективная экономика: шведская модель. — М.: Экономика, 1991. — С. 154.

2 *Клинова М. В.* Сфера государственных услуг в городах Франции и ЕС // Федерализм, региональное управление и местное самоуправление, 1995. — Вып. 5. — С. 81–82, 84.

ентированный на поддержание и развитие тех сфер национальной экономики, которые отнесены к компетенции муниципальных властей. Как правило, отнесенные к компетенции местных органов власти вопросы принадлежат к разряду оперативных и должны разрешаться в минимальные сроки в установленном порядке их рассмотрения. Функционировать в муниципальном секторе экономики могут предприятия любой формы собственности, целью которых является удовлетворение муниципального интереса. К примеру, частное образовательное или лечебное заведение, акционерное общество, специализирующееся на ремонте жилого фонда, строительная компания или страховое общество — все они функционируют в муниципальном секторе экономики и вынуждены учитывать не только собственные интересы, но и интересы муниципального образования, на территории которого они проводят свои текущие операции. Муниципалитеты имеют возможность влиять на корпоративный сектор, и по степени этого влияния судят о его емкости.

Емкость муниципального сектора экономики может измеряться в таких показателях, как удельный вес муниципальных расходов в консолидированном бюджете региона, масштабы потребления на территории муниципального образования, доля местных налогов в валовом региональном продукте, количество людей, занятых на муниципальных предприятиях и предприятиях, действующих в муниципальном секторе.

При этом в ходе сокращения унитарных предприятий емкость государственного и муниципального сектора не только не сократится, но и может существенно возрасти. Ведь при передаче государственных и муниципальных функций частным предприятиям соответствующий статус этих функций сохраняется.

Формирование в системе приоритетов государственной политики перспективы развития местного самоуправления вызвало к жизни вопрос о необходимости разработки принципов и методов реализации политики на территориальном уровне в качестве инструмента профессионального регулирования протекающих в русле этого формирования процессов. Практика перехода РФ к масштабной программе развития территорий при разграничении полномочий между различными уровнями государственного управления обозначила ряд глубоких проблем, составивших в совокупности проблемное поле для трансформирования системы муниципального управления в действующий механизм экономической политики государства. Перечислим часть этих проблем.

1. Замкнутый и относительно независимый от среды характер функционирования территориальных хозяйств, прежде всего в крупных городах и поселках.
2. Передача государством в исключительную компетентность муниципального образования ряда специфических функций, формирующих систему целей и задач в деятельности местных властей. К числу этих функций относятся жилищно-коммунальное хозяйство, недвижимость, общественный транспорт, адресная социальная помощь и др.
3. Разделение полномочий между муниципальным образованием и субъектом Федерации с выделением (как правило, неопределенным) различных долей ответственности за функционирование соответствующих направлений деятельности и субъектов законодательных инициатив.

Решение этих проблем заставило органы власти субъектов Федерации предоставить больше прав на уровень муниципальных образований с передачей дополнительных источников финансирования на цели функционирования муниципального хозяйства. Однако до сих пор ключ к решению многих муниципальных проблем остается в руках государства, что требует корректировки действующей политики в области муниципализации.

Муниципализация как социальный процесс

Именно высокая нагрузка коммунальных и инфраструктурных затрат, падающих на государственный бюджет, вызвала к жизни политику *муниципализации*, ставшую наряду с приватизационными мероприятиями одной из важнейших тенденций переходного периода в развитии российской государственности. **Муниципализация** есть процесс закрепления за органами местного самоуправления прав и обязательств по поддержанию жизненно важных функций территориальных общностей. Источником муниципализации является хозяйственная система территории, требующая тесного взаимодействия между населением города и предприятиями, действующими в сфере удовлетворения его текущих первоочередных потребностей. Необходимость удовлетворения нужд территориальных общностей требует некоторой концентрации власти в сфере регулирования этого взаимодействия, придания ему подконтрольного характера.

Л. А. Велихов выделял четыре формы процесса муниципализации.

1. Принцип чистого расхода, когда все услуги муниципального сектора оказываются полностью на безвозмездной основе.
2. Пошлинный принцип, когда расходы муниципального сектора возмещаются за счет потребителей по реальной себестоимости этих услуг.
3. Частнохозяйственный принцип, предполагающий извлечение из операций действующего на муниципальном рынке предприятия нормальной хозяйственной прибыли.
4. Налоговый принцип, задающий действующему на этом рынке предприятию возможность назначения монопольных цен вследствие отсутствия на данном сегменте конкурента[1].

Кампания приватизации, проводимая в странах Восточной Европы в период 1991–1994 гг., обострила внимание к судьбам муниципального сектора в экономике этих стран, который к тому же еще не сформировался к этому времени. Целесообразность сохранения и усиления сектора подчеркивалась низкой степенью готовности частных предприятий работать на социальный рынок, недостаточно развитый по причине низкого уровня платежеспособного спроса, сложившегося здесь и не позволяющего поддерживать на приемлемом уровне рентабельность и объемы производства действующих на этом рынке предприятий. Эта причина побудила государственные органы власти многих стран направлять значительные суммы целевых средств на поддержание муниципального сектора экономики. Среди ключевых характеристик этого сектора следует обозначить несколько его особенностей:

- при создании предприятия в данном секторе никогда не ставится цель извлечения высокой прибыли;
- сфера деятельности этого сектора жестко ограничена законодательством;
- получаемая прибыль, доходы или собственность не могут быть распределены ни полностью, ни частично между лицами, причастными к организации.

Английский ученый **Т. Байрн** выделяет пять групп предприятий, отраслевая принадлежность которых в наибольшей степени определяет базовые направления процесса муниципализации.

1. *Защитные* — предприятия, осуществляющие защиту прав и интересов населения, проживающего на данной территории.

---

[1] *Велихов Л. А.* Основы городского хозяйства. — М., 1928.

2. *Обеспечивающие условия жизнедеятельности* — предприятия, действующие на объектах с муниципальной формой собственности и ориентирующиеся на подготовку и поддержание общественно важных объектов: жилых комплексов, промышленных и санитарных зон, дорог и т. д.
3. *Рекреационные* — предприятия, специализирующиеся на благоустройстве городов, озеленении улиц, создании культурно-просветительской сети, туристическом обслуживании.
4. *Персональные* — предприятия, удовлетворяющие индивидуальные потребности населения в образовании, трудовой занятости, здравоохранении и т. д.
5. *Коммунальные* — предприятия, действующие на рынке жилищно-коммунальных услуг и обеспечивающие формирование и поддержку городской инфраструктуры (потребительский рынок, автостоянки, гаражи, земельные участки и т. д.)[1].

Выделенные категории предприятий обозначают приоритетные с точки зрения муниципального интереса сферы экономики, имеющие локальный характер. Низкий уровень экономического развития большинства муниципальных предприятий, распределенных между выделенными выше сферами, многими воспринимается как родовая черта муниципализации вообще. Поэтому нередкой представляется такая точка зрения: стратегической линией развития городов в идеале является тотальная приватизация предприятий, действующих на муниципальном рынке. Проникновение частного бизнеса в муниципальный сектор экономики означает привлекательность сфер муниципальной экономики для инвестиций и, как следствие этого, способствует развитию городской инфраструктуры. Однако действительно ли муниципализация экономики территориальных поселений означает невозможность решения территориальных проблем предприятиями частного сектора? И способен ли муниципальный сектор экономики стать притягательным для внешних инвестиций?

Исторически многие сферы городской экономики, контроль за которыми был закреплен за городской администрацией, не рассматривались последними как изначально нерентабельные. Так, Л. А. Велихов усматривал в трамвайных перевозках надежный источник пополнения городской казны. Неиссякаемый источник в восполнении городского

[1] *Byrne T.* Local Goverment in Britain Everyone s Guide to how it all works. 4th ed. — Harmoudsworth etc.: Penguin Books, 1986. — P. 60–75.

бюджета в разное время усматривался и в жилищно-коммунальной сфере, и в здравоохранении. Дело в том, что отрасли, образующие муниципальный сектор экономики, отличаются главным образом тем, что на их услуги имеется устойчивый и хорошо прогнозируемый спрос. Главной причиной современной кризисной ситуации в муниципальной экономике является чрезвычайная узость территориальных рынков, из-за которой зарабатываемые резидентами средства настолько малы, что не позволяют обеспечивать эффективный спрос на продукты и услуги местных компаний. Это обстоятельство свидетельствует в пользу порочности тезиса об изначальной неэффективности муниципального сектора экономики.

Эффективность муниципальной экономики — понятие неизмеримо более сложное и основано на долгосрочной перспективе возврата вложенных средств. Это как раз и создает иллюзию о родовом свойстве ее неэффективности. Временной фактор обусловливает разрыв в механизме «затраты — выпуск — прибыль» в районе второго звена цикла, когда происходит разрегулирование взаимоотношений между производителями и потребителями. Одна из ключевых функций муниципализации состоит в преодолении этого разрыва, выравнивании субъектов рынка в отношении их возможностей, создании условий справедливого социального и экономического порядков в обществе.

Рассмотрим конкретные направления реализации этой функции.

1. Создание контролируемых рынков, обеспечивающих максимальное сближение производителя и потребителя. Этот путь возможен через кейнсианский механизм стимулирования спроса.
2. Создание условий для защиты конкурентной среды в жизненно важных отраслях муниципальной экономики. Это направление может быть обеспечено средствами административного регулирования размеров арендной платы за использование муниципальной собственности и перераспределения ее ставок между отраслевыми институтами.
3. Разработка социокультурной и научно-образовательной инфраструктуры развития муниципального образования, обеспечивающей местный рынок труда квалифицированной рабочей силой.
4. Создание замкнутой энергетической и сырьевой системы, саморегулируемой и контролируемой из единого центра.

Реализация этих направлений — процесс длительный и может включать в себя множество конкретных форм, ориентированных в конце концов на удовлетворение базовых потребностей человека по месту его

жительства и создание благоприятных условий для его трудовой деятельности.

Вступление в силу 131-ФЗ ужесточило требования к использованию муниципального имущества в хозяйственной деятельности муниципалитетов. Так, в ч. 1 ст. 50 закона приводится исчерпывающий перечень имущества, которое может находиться в муниципальной собственности. Состав этого имущества напрямую связан с реализацией муниципальным образованием своих реальных полномочий по решению вопросов местного значения и осуществлению отдельных государственных полномочий. Имущество, не соответствующее указанным целям, должно быть перепрофилировано или отчуждено. Это положение существенно сдерживает применение такой популярной в хозяйственной деятельности муниципалитетов практики, как сдача в аренду муниципального имущества, — меры, приносящей значительную часть доходов в местные бюджеты. Несмотря на отрицательное заключение Конституционного Суда по вопросу о закрытости ст. 50 131-ФЗ, ее положения продолжают действовать и существенно ограничивают действия органов местного самоуправления в РФ.

Тема 15. Избирательная система РФ

Избирательные системы в формировании органов власти РФ. Мажоритарная и пропорциональная системы. Основные виды избирательных систем. Особенности муниципальных выборов. Порядок выдвижения кандидатов в депутаты местных советов. Избирательный процесс. Этапы проведения избирательной кампании. Полномочия ЦИК и избирательных комиссий в субъектах Федерации. Референдум.

Избирательные системы в формировании представительных органов власти

Избирательный принцип, положенный в основу определенных должностей государственной и муниципальной службы, призван усилить значение отдельных категорий государственных или муниципальных должностей, обусловленных наличием непосредственного представительства интересов избирателей. Избранию в сфере государственной и муниципальной власти обычно подвержены представители всех трех ветвей власти: исполнительной — главы местных администраций (мэры), законодательной — депутаты представительных органов, судебной — отдельные категории судей.

Характерную особенность традиционным избирательным системам придает предпосылка о возможности широкого общественного участия в выборах в органы государственной власти и местного самоуправления. Но если выборы в государственные и региональные органы власти опосредованы действием ряда общественных институтов типа собрания выборщиков, политических партий или общественных объединений, то выборы в местные органы власти осуществляются при непосредственном участии населения, наделенного активным избирательным правом. В соответствии с Хартией о местном самоуправления «статус местных выборных лиц должен обеспечивать свободное осуществление их мандата», что может быть обеспечено лишь их подотчетностью своим избирателям.

В мировой практике используются преимущественно две разновидности избирательных систем: мажоритарная и пропорциональная. Мажоритарная система основана на возможности избрания представителей власти как личностей на основе представляемых ими программ. Мажоритарная избирательная система, в свою очередь, разделяется на три вида.

Мажоритарная система относительного большинства — это система, при которой избранным считается тот кандидат, который получил наибольшее число голосов, то есть большее количество голосов, нежели любой из его соперников. В случае использования этой системы обязательный минимум участия избирателей в голосовании обычно не устанавливается. Даже если в выборах принимал участие один избиратель, выборы признаются состоявшимися. Кроме того, избранным в рамках этой модели может считаться тот кандидат, против которого в избирательном округе проголосовало большинство избирателей, если объединить голоса, поданные за его соперников. Не способствует популярности этой модели и то обстоятельство, что она блокирует прохождение в органы власти представителей малых и средних политических партий, тогда как партия-победитель обретает по результатам выбора непропорционально сильное влияние на принятие решений в парламенте и получает право на формирование правительства. Следовательно, данная модель применяется крайне редко и используется в качестве единственной для выборов какой-либо палаты парламента 43 государствами, в том числе США.

Поэтому более легитимной представляется *мажоритарная система абсолютного большинства*, предполагающая необходимость получения победителем абсолютного большинства голосов на выборах. Данная система основана на признании победителя выборной кампании,

набравшего абсолютное большинство голосов (50 % + 1 голос) избирателей, принимающих участие в голосовании. Преимущества такой системы очевидны, поскольку верх берет тот, кого избирает большинство населения. Как правило, система абсолютного большинства является приемлемой при ограниченном числе соискателей, выступая особенно эффективной в случае борьбы двух кандидатов. Когда число соискателей увеличивается, снижается степень вероятности, что один из них сможет набрать на выборах абсолютное большинство голосов. Реально большинство может исчисляться тремя способами: от общего числа зарегистрированных избирателей, от общего числа поданных голосов и от общего числа поданных действительных голосов. В том случае, если в голосовании принимает участие более двух кандидатов и никто из его участников не получает абсолютного большинства, предусматривается проведение второго тура, разыгрываемого по правилам абсолютного большинства. В этом случае пальму первенства разыгрывают два лидера предвыборной гонки, набравшие относительное большинство голосов на предыдущих выборах.

В некоторых странах при проведении второго тура применяется модель альтернативного голосования, то есть избиратель в бюллетене цифрами указывает предпочтительность для него кандидатов. Модель альтернативного голосования, или преференциальная модель, позволяет учитывать максимальное число электоральных предпочтений, в том числе и тех кандидатов, кто не набрал большинства голосов. Основу этой модели составляет технология ординального голосования (система передаваемого голоса), в соответствии с которой избиратель в одномандатном мажоритарном округе ранжирует кандидатов по степени предпочтения. Если кандидат, которого избиратель поставил на первое место, в итоге набирает наименьшее в округе количество голосов, его голос передается следующему по степени предпочтения кандидату, вплоть до выявления реального победителя, который набирает, как правило, значительно больше 50 % голосов избирателей. Подобная система существует в Австралии, на Мальте. Альтернативное голосование уже на стадии первого тура создает эффект 2–3–4-турового голосования. Для этого избирательный документ составляется таким образом, чтобы избиратель имел возможность отразить в списке кандидатов свои предпочтения, проранжировав каждого из них в рамках порядковой шкалы. Допустим, в голосовании принимают участие 40 тыс. избирателей, осуществляющих выбор между пятью кандидатами. Полученные в ходе такой процедуры голоса в разрезе отдельного избирательного бюллетеня распределяются следующим образом (табл. 5).

Таблица 5. Распределение избирательных предпочтений

Кандидат	Предпочтения
А	3
Б	2
В	4
Г	1
Д	5

В ходе первичной обработки каждый из кандидатов получает определенное распределение первых мест (табл. 6).

Таблица 6. Распределение мест, достигнутое в ходе первичной обработки результатов голосования

Кандидаты	Голоса
А	14 000
Б	5000
В	11 000
Г	2000
Д	8000

Как видно из табл. 6, никто в первом туре не набирает абсолютного большинства голосов (20 тыс. + 1 голос). Следовательно, от участия в дальнейших расчетах отстраняется кандидат, набравший наименьшее количество голосов (в данном случае кандидат Г). Оставшиеся невостребованными голоса пропорционально системе предпочтений распределяются между кандидатами по второму предпочтению. Полученные кандидатом Г голоса распределяются между другими кандидатами в следующей пропорции (табл. 7).

Таблица 7. Структура распределения остаточных голосов по второму предпочтению

Кандидат	Голоса
А	14 500 (+500)
Б	5200 (+200)
В	12 000 (+1000)
Д	8300 (+300)

После третьего тура распределения голосов выбывает кандидат Б, и те голоса, которые он успел набрать за два тура, пропорционально распределяются между его конкурентами (табл. 8).

Таблица 8. Распределение голосов по третьему предпочтению

Кандидат	Голоса
А	16 500 (+2000)
В	13 800 (+1800)
Д	9700 (+1400)

Удаление из выборной гонки кандидата Д и распределение его голосов между двумя оставшимися участниками дает следующую картину (табл. 9).

Таблица 9. Распределение голосов по четвертому предпочтению

Кандидат	Голоса
А	18 500 (+2000)
В	21 500 (+7700)

Следовательно, победителем признается кандидат В, который смог максимально вобрать в себя электоральное большинство.

Существует также *мажоритарная система квалифицированного большинства*, являющаяся моделью, при которой избранным считается тот кандидат (группа кандидатов), который получил большее, нежели 50 % + 1 голос, квалифицированное большинство голосов. Уровень квалифицированного большинства в разных странах может различаться и устанавливается законом. Единственное упоминание об этой системе встречается в Чили, где палата депутатов избирается по двухмандатным избирательным округам. Партия, набравшая 2/3 от общего числа действительных голосов, получает оба мандата от округа[1].

К очевидным недостаткам мажоритарной системы относятся следующие: во-первых, победителем зачастую может быть признан кандидат, набравший в общем гораздо меньше голосов, чем его оппоненты, вместе взятые; во-вторых, мажоритарная система подсчета голосов обеспечивает меньшинствам непрямое и непропорциональное их действительному количеству влияние в высших органах власти; в-третьих, прошедшие в представительный орган власти депутаты в этом случае заинтересованы в представлении интересов исключительно своего округа, обращая меньшее внимание на общие проблемы, стоящие перед территориальными сообществами.

[1] http://www.xserver.ru/user/ipiis/3.shtml.

Снять выделенные недостатки возможно при использовании *пропорциональной системы* голосования, акцентирующей внимание не столько на личностных, сколько на программных особенностях кандидатов. Другим названием пропорциональной системы является «голосование по партийным спискам». Пропорциональная избирательная система, впервые введенная на выборах в швейцарские кантоны в 1891–1893 гг., в XX в. получила широкое распространение. Переход к пропорциональной системе позволил учитывать при выборах в исполнительные и законодательные органы власти партийные программы, объединяющие политические ориентации проходящих по партийным спискам депутатов.

Пропорциональная система предусматривает избрание кандидатов по партийным спискам в границах единого для всей страны избирательного округа. Пропорциональная избирательная система применяется при выборах всего парламента (Дания, Португалия, Люксембург, Латвия), либо только нижней палаты (Австралия, Австрия, Бельгия, Польша, Бразилия), либо 1/2 состава нижней палаты (ФРГ, РФ). Ключевую роль в реализации пропорциональной системы играет избирательный барьер, устанавливающий минимальный пороговый процент голосов, позволяющий партии претендовать на возможность делегирования ее представителей в соответствующий орган власти. В одних странах он составляет 1%, в других — 5%, в третьих — 7%. Чем выше заградительный процент, тем большее количество голосов, отданных за не преодолевшие барьер партии, распределяется среди победителей. Это обстоятельство является одним из качественных недостатков данной системы. Другим недостатком считают то, что в рамках этой системы избиратель выбирает не всегда знакомых ему лиц, судя о партии по взглядам ее лидера, нескольких активистов, тогда как большая часть списка партии ему неизвестна. В то же время избранные по спискам депутаты не имеют прямой связи с избирателями конкретного округа, что лишает отдельные территории возможности иметь своего депутата в органах представительной власти. Для исправления этой ситуации многие страны разбивают список на территориальные части, учитывая долю поданных голосов за партию в зависимости от избирательного округа. Пропорциональная система предусматривает как связанные, так и свободные списки, критерием различия которых является право избирателя голосовать либо за список в целом, либо за отдельные кандидатуры из этого списка и даже его дополнять. Однако подсчет голосов по такой схеме становится все более сложным.

Ключевым признаком пропорциональной системы является некая избирательная квота представительства, устанавливающая определенное соотношение между численностью прошедших в представительный орган представителей партий и количеством избирателей, проголосовавших за ту или иную партию в процессе выборов. Наиболее простым алгоритмом вычисления такой квоты является частное **Т. Хэра**, исчисляемое по следующей схеме.

Допустим, в городской совет в округе, насчитывающем 125 тыс. избирателей, необходимо избрать пять человек, пропорционально представивших основные политические силы (партии). В ходе голосования партии получили поддержку избирателей в следующих пропорциях:

- А — 60 тыс. голосов;
- Б — 46 тыс. голосов;
- В — 19 тыс. голосов.

Избирательное частное Т. Хэра определяется делением количества избирателей на число мест: 125 000 : 5 = 25 000.

Таким образом, два места получает партия А с остатком 10 тыс. голосов. Одно место выпадает на партию Б с остатком 21 тыс. голосов. И партия В с остатком 19 тыс. голосов не может претендовать на ввод своего кандидата. Однако оставшиеся два места могут быть разыграны по остаткам. Остатки могут передаваться тем кандидатам, которые набрали наибольшее количество голосов.

По методу профессора гражданского права Гентского университета **Д'Онта** числа с последовательным делением на 1, 2, 3, 4 располагаются в убывающем порядке для определения частного, соответствующего количеству мест, замещаемых от данного округа. К примеру, политические объединения при розыгрыше пяти мест в представительный орган власти получили следующее распределение голосов: А — 60 тыс. голосов, Б — 46 тыс., В — 19 тыс. Чтобы определить, сколько мест получает то или иное объединение, необходимо голоса, поданные за каждое объединение, последовательно разделить на 1, 2, 3, 4. В качестве примера можно использовать табл. 10.

Таблица 10. Распределение голосов между партиями (метод Д'Онта)

Делитель	**Политические объединения**		
	А	**Б**	**В**
1	60 000	46 000	19 000
2	30 000	23 000	9500
3	20 000	15 333	6333
4	15 000	11 500	4700

При обработке результатов выделяются первые по величине пять чисел, по которым определяются объединения, получающие соответствующие места в представительном органе. Такими числами являются 60 000, 30 000, 20 000 — объединение А, 46 000, 23 000 — объединение Б. К сожалению, объединение В, несмотря на приобретенные 19 тыс. голосов, не получает ни одного места.

Использование метода Д'Онта не всегда позволяет равномерно распределить все депутатские места. Нередко складывается такая комбинация количества голосов, полученных партиями, что сразу распределить места не удается. Поэтому в некоторых странах существуют дополнительные правила, оптимизирующие порядок такого распределения. В Болгарии число голосов делится на нечетные цифры: 1, 3, 5, 7 и т. д., в Латвии — на 1, 4, 7 и т. д. В этом случае очень важны дополнительные правила, установленные в законе страны.

На муниципальном уровне действует преимущественно мажоритарная система. Однако в октябре 2010 г. в Госдуму был внесен законопроект, который вскоре был утвержден, в соответствии с которым не менее половины депутатским мандатов в представительном органе власти муниципального района и городского округа с численностью 20 депутатов и более должны распределяться между списками кандидатов, выдвинутых партиями. Распространение пропорциональной системы на муниципальные выборы было вызвано несколькими причинами, одной из которых была проблема «двух пятых», заключенная в предписании 131-ФЗ о том, чтобы в случае проведения муниципальных выборов в муниципальном районе число депутатов, избираемых от одного поселения, не превышало 2/5 от установленной численности представительного органа муниципального района. Другой возможной причиной перевода муниципальных выборов на принципы пропорциональной или смешанной системы является необходимость усиления влияния программных средств на принятие муниципальных решений, предусматривающих закрепление ответственности за организационное сопровождение муниципального решения на всю партийную фракцию, выдвинувшую такое решение.

Вместе с тем положенный в основу закона запрет представлять в состав муниципального района более 2/5 своих представителей может наталкиваться на требование законодательства обеспечивать примерное равенство избирательных округов и участков по численности избирателей.

В России есть регионы, которые уже широко стали применять пропорциональную систему на муниципальном уровне (Красноярский

край). Установление видов избирательных систем, которые могут применяться на муниципальных выборах, обеспечивает по закону субъект РФ. Однако с 2008 г. законодательные органы власти регионов стали активно вводить на муниципальных выборах смешанную систему, что повлекло за собой многочисленные жалобы граждан, неудовлетворенных состоянием партийной системы в России и монополизацией отдельных партий. Одна из таких жалоб потребовала от Конституционного Суда РФ признать право самих местных сообществ предлагать конкретный организационно-правовой механизм в избрании органа местного самоуправления, что было в конце концов поддержано высшим конституционным органом страны.

Специфичность муниципальной избирательной системе в России в настоящее время придает то обстоятельство, что избирательные комиссии субъектов Федерации не являются вышестоящими избирательными комиссиями при проведении муниципальных выборов, поскольку органы местного самоуправления уже по определению не входят в структуру органов государственной власти. В то же время во избежание возможного давления со стороны муниципальной власти федеральный закон (от 21 июля 2005 г. №93-ФЗ) наделил избирательную комиссию муниципального образования статусом *муниципального органа*, который не входит в структуру органов местного самоуправления и самостоятельно в соответствии с законодательством контролирует ход избирательных кампаний.

Субъектами избирательных отношений являются избиратель, глава местной администрации (мэр, губернатор) и представительный местный орган (законодательное собрание, городской совет).

В муниципальных избирательных системах сложились два направления, закладывающие различные механизмы использования избирательных систем. Речь идет прежде всего об избрании глав исполнительных органов власти и местного законодательного собрания, совета.

Избрание главы администрации осуществляется на базе классической мажоритарной системы. Избрание *в представительный орган* данной территориальной общности может быть осуществлено в ходе как прямого, так и непрямого избрания. Прямое избрание осуществляется по одномандатному округу на основе мажоритарной системы, тогда как непрямое избрание может предусматривать различные варианты пропорциональной системы.

В настоящее время в России позиции пропорциональной системы голосования явно усиливаются. С 2005 г. в силу вступил новый по-

рядок формирования нижней палаты парламента Федерального Собрания РФ, предполагающий избрание депутатов Государственной Думы исключительно по партийным спискам. Увеличивается роль пропорциональной системы также на региональных выборах. Эта тенденция связана с необходимостью развития в России политических партий и повышением значимости политических программ в определении электоральных ориентаций.

Избирательный процесс

Еще одним элементом избирательной системы государства является *избирательный процесс*. В России законодательной основой организации выборных кампаний является Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ». Основу избирательного процесса составляют: порядок выдвижения кандидатов в органы власти; организационные принципы проведения избирательной кампании; функции уполномоченных органов, ответственных за проведение избирательных кампаний; порядок финансирования и ведения избирательной кампании ее участниками и пр.

Правом выдвижения кандидатов в представительные органы власти обладают общественные объединения, собрания избирателей по месту работы, учебы и жительства в соответствии с нормативными актами органов государственной власти субъектов РФ. Выдвижение кандидата проводится путем сбора подписей среди избирателей, обладающих активным избирательным правом. Количество подписей устанавливается законодательством. Для проведения муниципальных выборов создаются избирательные комиссии, в состав которых не могут входить сами кандидаты, их доверенные лица, близкие родственники, а также лица, находящиеся в административном подчинении депутата. Главными принципами работы избирательных комиссий являются гласность, открытость, коллегиальность в принятии решений, законность и др.

К перечню регуляторов муниципальной избирательной системы следует отнести: требования, предъявляемые к должностным лицам и членам представительных органов; порядок формирования и деятельность избирательных штабов; статус субъектов избирательного процесса; процедуру проведения избирательной кампании и голосования; финансирование выборов; порядок определения результатов выбора; способы отслеживания нарушений в ходе избирательных кампаний и т. д.

В ходе проведения избирательной кампании выделяют несколько этапов.

1. Назначение выборов.
2. Регистрация и составление списков избирателей.
3. Образование избирательных округов и избирательных участков.
4. Формирование избирательных комиссий.
5. Выдвижение и регистрация кандидатов.
6. Проведение предвыборной кампании.
7. Голосование, подсчет голосов и установление итогов голосования.
8. Возможный второй тур голосования или новые выборы.
9. Оглашение итогов выборов.

Назначение даты проведения выборов определяет либо уполномоченный орган государственной власти, либо специальное положение закона.

В списки избирателей включаются все граждане Российской Федерации, обладающие активным избирательным правом, то есть достигшие на день выборов 18 лет, имеющие постоянное или преимущественное место жительства на соответствующей территории. Не включаются в списки избирателей граждане, признанные судом недееспособными, и граждане, находящиеся в местах лишения свободы по вступившему в законную силу приговору суда. В списки избирателей на выборах в органы местного самоуправления могут включаться и иностранные граждане, достигшие 18 лет, постоянно или преимущественно проживающие на территории данного муниципального образования, если они дееспособны и свободны.

Для проведения выборов необходимо сформировать *избирательные округа*. Избирательный округ — это созданная на время выборов территориальная единица, обеспечивающая пропорциональное распределение избирателей для избрания депутатов и выборных должностных лиц. Границы избирательных округов, перечень входящих в каждый округ населенных пунктов (улиц, домов), количество избирателей в каждом округе и т. д. определяются соответствующим представительным органом государственной власти или органом местного самоуправления за два месяца до голосования. Конфигурация округа, его размеры и численность зависят от характера проводимых выборов (президентские, парламентские или муниципальные).

Выборы проводятся в одномандатных и многомандатных округах. Одномандатным (униноминальным) является округ, в котором изби-

рается один депутат, независимо от числа кандидатов, претендующих на это единственное депутатское место. В многомандатном (полиноминальном) избирательном округе одновременно избирается несколько депутатов, при этом количество выдвинутых кандидатов превышает число распределяемых депутатских мест, а избиратель за каждого из избираемых депутатов голосует персонально.

Для проведения голосования и подсчета голосов на территории избирательного округа создаются *избирательные участки*. При создании избирательных участков необходимо учитывать границы административного деления, а также не допускать пересечение границ избирательных округов границами избирательных участков. Федеральным законодательством для избирательных участков установлена предельно допустимая норма численности избирателей — не более 3000 на каждый избирательный участок.

Основную организационную работу по проведению выборов выполняют *избирательные комиссии*, образованные в зависимости от конкретных выборов — федеральных, региональных или муниципальных. В соответствии с законодательством в РФ избирательные комиссии разделены на определенные территориальные уровни: Центральная избирательная комиссия, избирательные комиссии субъектов Федерации, окружные избирательные комиссии, территориальные (районные, городские и др.) и участковые избирательные комиссии. На избирательные комиссии возлагается обязанность по обеспечению реализации и защите избирательных прав граждан, по осуществлению подготовки и проведению выборов.

Одним из наиболее ответственных этапов избирательной кампании выступает выдвижение кандидатов. Данный процесс может происходить по-разному. Российское законодательство о выборах предусматривает два основных способа выдвижения кандидатов: выдвижение избирателями соответствующего избирательного округа (в том числе и путем самовыдвижения) и выдвижение избирательными объединениями, партиями. Право на регистрацию кандидатов различается в зависимости от типа выборов и предусматривает, как правило, сбор голосов в поддержку кандидата, если он не представляет парламентскую партию, а также представление перечня документов, позволяющих данному кандидату участвовать в избирательной кампании.

В процессе предвыборной агитации происходит ознакомление избирателей с кандидатами, их личными и деловыми качествами, политическими пристрастиями, предвыборными программами и т. п., что должно обеспечить формирование у избирателей осознанного выбора

наиболее достойного, с их точки зрения, кандидата. Правом на проведение агитации за или против любого зарегистрированного кандидата (за список кандидатов или против него) в соответствии с российским законодательством обладают граждане, общественные объединения, политические партии. В агитации при проведении выборов не могут принимать участие члены избирательных комиссий с правом решающего голоса, государственные органы, органы местного самоуправления, благотворительные организации, религиозные объединения, а также лица, замещающие государственные и муниципальные должности, государственные и муниципальные служащие, военнослужащие при исполнении ими своих должностных или служебных обязанностей. Запрещается проведение предвыборной агитации в помещениях избирательных участков. Запрещается также опубликование в средствах массовой информации результатов опросов общественного мнения, прогнозов результатов выборов, иных исследований, связанных с выборами, в течение трех дней до дня голосования и в день голосования.

День голосования в России обычно назначается на календарный выходной день, время голосования — с 8 до 22 часов местного времени. Законодательством принят также единый день голосования, на который приходятся наиболее крупные выборные кампании (выборы президента страны, депутатов в Государственную Думу, региональные парламенты). По общему правилу, избиратели голосуют на своих избирательных участках (где они внесены в списки избирателей) в специально предусмотренных помещениях для голосования. Голосование проводится с помощью бюллетеней. В некоторых странах допускается голосование по почте (Швейцария, Великобритания, Дания). Мировой практике известны также примеры проведения голосования на выборах с помощью специальных машин для голосования (например, в США). Такая процедура ускоряет процесс определения итогов голосования. В России последние выборные кампании также проводились при техническом содействии программы «ГАС-выборы», позволяющей получать результаты выборов в режиме онлайн. Тем не менее данные об итогах голосования, полученные с помощью машин для голосования, считаются предварительными, и окончательный подсчет голосов избирателей проводится обычным способом. Подсчет голосов избирателей начинается сразу после окончания времени голосования и проводится без перерыва до установления итогов голосования.

Выборы могут быть признаны недействительными или несостоявшимися.

Выборы признаются соответствующей избирательной комиссией недействительными при наличии одного из следующих оснований: при проведении голосования или установлении итогов голосования допущены нарушения, которые не позволяют с достоверностью установить результаты волеизъявления избирателей; выборы признаны недействительными не менее чем на 1/4 части избирательных участков; выборы признаны недействительными по решению суда.

Несостоявшимися выборы признаются в том случае, если: в них приняло участие меньшее количество избирателей, чем предусмотрено соответствующими правовыми актами (по общему правилу, действующему в РФ и большинстве субъектов Федерации, для признания выборов состоявшимися в них должно принять участие не менее 25% от общего числа зарегистрированных избирателей (при выборах Президента РФ — не менее 50%)); ни один кандидат не набрал необходимого для избрания большинства голосов избирателей; количество голосов избирателей, поданных против всех кандидатов, больше, чем число голосов избирателей, поданных за кандидата, получившего по сравнению с другими кандидатами наибольшее число голосов; ни один из списков кандидатов не набрал установленного законом минимума голосов избирателей, требуемого для участия в распределении мандатов (как правило, 5% от общего числа избирателей, принявших участие в голосовании).

В случае признания выборов несостоявшимися, если ни один из кандидатов не набрал необходимого большинства голосов избирателей, проводится повторное голосование; во всех остальных случаях признания выборов недействительными или несостоявшимися проводятся повторные выборы. При повторном голосовании в избирательные бюллетени включаются только два кандидата, набравшие в первом туре наибольшее по сравнению с другими кандидатами количество голосов избирателей. Повторные выборы проводятся в общем порядке, в сроки, установленные соответствующими законодательными актами для каждого вида выборов.

Последовательное прохождение каждого из выделенных этапов обеспечивает порядок и условия контроля над легитимностью и справедливостью предполагаемого выбора. Предсказуемость и определенность в механизме избрания выборных органов муниципальной власти гарантирует эффективность ее последующей реализации.

Референдум

Институтом непосредственной демократии в системе государственного и муниципального управления выступает референдум. Проведение референдумов в РФ регламентировано нормами 67-ФЗ и принятым 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме в РФ», в котором установлено, что инициатива проведения референдума принадлежит не менее чем 2 млн граждан Российской Федерации, имеющим право на участие в референдуме, — при условии, что на территории одного субъекта РФ или в совокупности за пределами территории Российской Федерации находится место жительства не более 50 тыс. из них. На основании этой инициативы Президент с согласия Конституционного Суда РФ назначает дату референдума.

Закон определяет, что референдум нельзя проводить одновременно с выборами, а также при чрезвычайном или военном положении. Референдум не проводится в последний год полномочий Президента РФ, Государственной Думы Федерального Собрания РФ, а также в период избирательной кампании, проводимой одновременно на всей территории Российской Федерации на основании решения уполномоченного федерального органа. Проведение повторного референдума, то есть референдума по вопросу (вопросам), имеющему (имеющим) по смыслу или содержанию ту же формулировку, что и вопрос (вопросы), голосование по которому (которым) проведено на состоявшемся референдуме, не допускается в течение 2 лет со дня официального опубликования (обнародования) его результатов. Референдум считается состоявшимся, если в голосовании приняло участие более половины избирательного корпуса. Результаты определяются по большинству голосов участников референдума.

Далеко не все вопросы могут выноситься на референдумы. Законодательство определяет перечень вопросов, отнесенных Конституцией РФ, федеральными конституционными законами к исключительной компетенции федеральных органов государственной власти, поэтому данные вопросы не могут быть предметом референдума. К этим вопросам законодательство относит следующие:

- об изменении статуса субъекта (субъектов) Российской Федерации, закрепленного Конституцией Российской Федерации;
- о досрочном прекращении или продлении срока полномочий Президента Российской Федерации, Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, а также о проведении досрочных выборов Президента Российской Федерации, депута-

тов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации либо о перенесении сроков проведения таких выборов;

- об избрании, о назначении на должность, досрочном прекращении, приостановлении или продлении полномочий лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации;
- о персональном составе федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов;
- об избрании, о досрочном прекращении, приостановлении или продлении срока полномочий органов, образованных в соответствии с международным договором Российской Федерации, либо должностных лиц, избираемых или назначаемых на должность в соответствии с международным договором Российской Федерации, а также о создании таких органов либо назначении на должность таких лиц, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации;
- о принятии и об изменении федерального бюджета, исполнении и изменении внутренних финансовых обязательств Российской Федерации;
- о введении, об изменении и отмене федеральных налогов и сборов, а также об освобождении от их уплаты;
- о принятии чрезвычайных и срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения;
- об амнистии и о помиловании.

На муниципальном уровне решение о проведении местного референдума принимается представительным органом местного самоуправления по собственной инициативе или по требованию населения в соответствии с уставом муниципального образования. В местном референдуме имеют право участвовать все граждане, проживающие на территории муниципального образования, обладающие избирательным правом. Граждане участвуют в местном референдуме непосредственно и на добровольной основе. Голосование осуществляется тайно, контроль за волеизъявлением граждан не допускается. Решение, принятое на местном референдуме, не нуждается в утверждении какими-либо органами государственной власти, государственными должностными лицами или органами местного самоуправления. Если для его реализации требуется издание нормативного правового акта, орган местного самоуправления, в чью компетенцию входит данный вопрос,

обязан принять такой акт. Принятое на местном референдуме решение и итоги голосования подлежат официальному опубликованию (обнародованию). Порядок назначения и проведения местного референдума, принятия и изменения решений местного референдума устанавливается уставом муниципального образования в соответствии с законами субъекта РФ.

Референдумы представляются достаточно сложным и дорогостоящим мероприятием, поэтому во многих странах они проводятся нечасто. Из европейских государств больше всего референдумов было проведено в Швейцарии. В России наиболее заметными референдумами последнего времени были референдумы, проводимые в соответствии с Конституцией РФ по поводу вхождения ряда автономных округов в состав других субъектов Федерации, что и привело к сокращению численности субъектов РФ. На муниципальном уровне в последнее время участились референдумы по преобразованию муниципальных образований, изменению их границ.

Тема 16. Кадровая основа государственного и муниципального управления

Цели административной реформы в повышении качества государственной службы в РФ. Основные направления административной реформы в РФ. Оптимизация предоставления государственных и муниципальных услуг. Саморегулируемые организации. Опыт развития государственной и муниципальной службы в зарубежных странах. Государственная и муниципальная служба: основные принципы. Категории государственной службы РФ. Органы государственной власти субъектов Федерации. Государственные (муниципальные) должности и должности государственной (муниципальной) службы. Квалификационные разряды государственной (муниципальной) службы. Особенности муниципальной службы. Организация кадровой работы на муниципальном уровне. Выполнение государственных и муниципальных функций по поручению.

Власть в территориальном образовании выполняет роль главного регулятора социально-экономических и политических процессов на территории. Усиление роли власти вопреки мнению анархистов является характерной чертой демократического общества. По свидетельству **А. Де Токвиля** (1805–1859), всякая центральная власть, верная своим естественным инстинктам, любит и благоприятствует равенству, ибо равенство чрезвычайно облегчает действия подобной власти, расширяет и обеспечивает ее права. Поэтому сильная централизованная власть

является атрибутом демократического общества, обеспечивая возможность поддержки равных прав всех субъектов, представляющих это общество. Реальными носителями властных функций в системе государственного и муниципального управления являются государственные и муниципальные чиновники, специализирующиеся на отправлении властных функций в обществе.

Первые шаги по исполнению приоритетных задач по совершенствованию деятельности органов власти в России высветили наиболее сложные и глубокие проблемы, нуждающиеся в планомерном системном преобразовании. К ним в первую очередь можно отнести:

- избыточность функций в государственном управлении, вызывающую увеличение государственных расходов и обусловливающую низкую эффективность их реализации профессиональными чиновниками;
- отсутствие разработанных стандартов качества и доступности государственных услуг, административных регламентов исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг;
- наличие административных барьеров и ограничений во взаимодействии с субъектами малого и среднего бизнеса;
- низкую степень эффективности государственного контроля и надзора, непродуманность механизмов противодействия коррупции;
- неотлаженность механизма взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, их территориальных органов с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, взаимодействия органов исполнительной власти с гражданским обществом;
- низкую степень технологического оснащения работы органов власти, отсутствие прозрачности в работе государственного аппарата, неудовлетворительный характер использования современных информационных технологий, повышающих доступность предоставляемых государственных услуг и способствующих эффективности деятельности органов государственной власти.

Решающий шаг по созданию концептуальных основ административной реформы был сделан в 2004 г., когда получил проработку проект Федеральной целевой программы «Административная реформа», предусматривающий создание специальной Дирекции, осуществляющей разработку и реализацию мер, повышающих эффективность работы

госаппарата. Программа была рассчитана на 5 лет и предусматривала коренную перестройку работы государственного аппарата. Однако Министерство финансов тогда не выделило средств на поддержку этой программы. Чуть позже при участии Министерства экономического развития и торговли РФ Центром стратегических разработок была разработана Концепция административной реформы, реализация которой возлагалась на сами органы исполнительной власти при координирующей роли Правительственной комиссии по административной реформе. Концепция предусматривала необходимость повышения эффективности государственного управления путем кардинального изменения системы функционирования органов исполнительной власти в стране.

Главной целью Концепции было снижение количества избыточных функций. Все функции государственного управления были разбиты на четыре группы: по принятию нормативно-правовых актов, по контролю и надзору, по управлению государственным имуществом и по оказанию государственных услуг. На основе проведенной инвентаризации было изучено 5634 функции, из которых избыточными было признано 1468, дублирующими — 263, требующими изменения — 868. Однако сложность поставленной задачи не позволила инициаторам реформы достичь поставленных целей даже через 8 лет после их актуализации.

Разработка административных регламентов становится приоритетным направлением второго этапа административной реформы, начавшегося в 2006 г. Разработка органами исполнительной власти административных регламентов была призвана повысить качество предоставляемых государственных услуг и закрепить за уполномоченными государственными органами ответственность за их исполнение. Первыми пилотными ведомствами, разработавшими проектные регламенты, стали ФМС России, Росрегистрация и Роснедвижимость, которые начали оказывать государственные услуги в оформлении и регистрации прав на недвижимость, получении паспортов, трудоустройстве уже по новым стандартам.

Важным этапом на пути реализации административной реформы стало вовлечение в нее субъектов Федерации, поскольку значительная часть государственных услуг осуществляется именно на этом уровне власти. Уже в 2006 г. началась разработка и реализация ведомственных программ по проведению административной реформы в регионах. Основная часть госуслуг, предоставляемых на уровне субъекта Федерации, приходится на функцию социальной поддержки населения (по

некоторым данным, до 1/3). Первоначальная стадия этого процесса осуществлялась федеральными органами власти в форме организации конкурсов на получение федеральных средств на реализацию административной реформы в регионах, общий объем финансирования которой составил почти 1 млрд руб. Причем почти треть из более чем 200 заявок, поданных на конкурс органами исполнительной власти субъектов в 2008 г., пришлась именно на регламентацию услуг. Институциональной основой модернизации системы предоставления услуг в регионах стало создание многофункциальных центров (МФЦ), исповедующих в своей деятельности реализацию принципа «одного окна». К перечню типовых услуг, предоставляемых МФЦ, следует отнести: социальные выплаты и другие формы социальной поддержки и социальной защиты, регистрацию собственности, операции с недвижимостью, определение гражданско-правового статуса (регистрацию по месту пребывания и проживания, выдачу удостоверяющих личность документов, услуги ЗАГС и др.), комплексные услуги и функции, связанные с взаимодействием с бизнесом (выдача разрешений, лицензирование и т. д.).

Однако динамика этого процесса стала испытывать серьезные ограничения, оказывающие негативное воздействие на ход и результаты самой реформы. В первую очередь это коснулось проблемы разграничения компетенции между уровнями государственной власти. При разработке большого количества административных регламентов их разработчики уперлись в проблему пограничного статуса значительной части услуг, затрудняющего возможности их регламентации со стороны региональной власти. Особые трудности стал вызывать вопрос исполнения сложных услуг, предусматривающих участие большого числа ведомств с нечетко определенной сферой ответственности за нарушение норм, закладываемых в регламент. В то же время прописываемые в административных регламентах сроки в ожидании и исполнении услуг, а также санкции в отношении нарушения этих сроков требуют от властей региона строгой локализации сферы ответственности и однозначного толкования соответствующих норм законодательства.

Причиной сдерживания передачи функций государства негосударственным субъектам является тот факт, что в России большая часть функций направлена на воспроизводство самого государства, а не на то, ради чего оно существует. По свидетельству С. М. Рогова, доля традиционных функций государства в РФ поглощает 36,7 % федерального бюджета, что в 4 раза выше, чем в развитых странах, и в 1,5 раза — чем

в развивающихся, тогда как на социальные функции направляется только 21,3% бюджетных средств. Выполнение традиционных функций поглощает у нас 6% ВВП, что почти на 25% превышает общемировой показатель, в то время как 3,5% (то есть в 6 раз меньше) наша страна тратит на социальные функции. Соотношение расходов на традиционные и современные функции составляет 1,7 к 1 (Рогов С. М.). В этих условиях передавать что-либо на аутсорсинг представляется бессмысленным, поскольку преимущественная доля таких функций не имеет социальной направленности и не содержит четко выраженных критериев качества.

Усилить социальную направленность административной реформы была призвана принятая в 2011 г. Концепция снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 гг. Эта Концепция не только обобщила результаты проведения административной реформы 2005–2010 гг., но и сформулировала новые направления повышения качества административного управления. К этому времени были достигнуты определенные результаты в процессе проведения административной реформы. К концу 2010 г. было утверждено уже 447 административных регламентов предоставления (исполнения) услуг (функций) федеральных органов исполнительной власти. На региональном уровне утверждено более 6000 административных регламентов (на муниципальном — 4000). Одним из наиболее важных направлений реформы было намечено создание единого портала предоставления государственных услуг в электронной форме. На федеральный уровень было выставлено более 800 таких услуг (функций). Это услуги, получаемые по запросу (справка, лицензия, разрешение), и контрольно-надзорные функции. В федеральном законодательстве было определено около 120 типовых региональных и 80 типовых муниципальных услуг (функций). Заявленная административной реформой оптимизация государственных функций стала осуществляться главным образом либо путем сокращения или упрощения процедур лицензирования определенных видов деятельности, либо заменой отдельных видов лицензирования обязательным членством в *саморегулируемых организациях* (СРО). Всего в Российской Федерации по состоянию на апрель 2011 г. было создано более 750 саморегулируемых организаций, охватывающих более 20 видов предпринимательской и профессиональной деятельности, государственную регистрацию которых осуществляют 7 федеральных органов исполнительной власти. При этом требование об обязательном членстве субъектов бизнеса в соответствующих СРО установлено в 8 видах

предпринимательской и профессиональной деятельности. Однако высокие денежные ставки по вхождению в СРО слабо способствовали вовлечению большого количества хозяйствующих субъектов в эти организации.

Таким образом, необходимость повышения качества предоставления государственных и муниципальных услуг и использования гибких методов взаимодействия с бизнес-сферой потребовала реформирования институтов государственной и муниципальной службы, заметно тормозящих социально-экономическое развитие общества.

Государственная и муниципальная служба: основные принципы

Государственная (муниципальная) служба в ведущих странах мира имеет большое значение. На ее долю приходится значительное число трудоспособного населения. К примеру, в США количество госслужащих составляет около 17 млн человек; из них на службе в местных органах управления состоит порядка 9,8 млн человек, что составляет 58% от всего количества занятых на государственной службе граждан страны. В России численность работников, замещавших должности гражданской службы в федеральных государственных органах, на конец 2011 г. составила 37,4 тыс. человек, или 81,2% от общей численности работников этих органов. Штаты должностей гражданской службы были укомплектованы на 80,1% (в 2010 г. — 84,3%).

В настоящее время сложились общемировые тенденции развития государственной гражданской службы, наиболее важными из которых следует назвать:

- поиск баланса между ролью политических назначений в системе гражданской службы и профессиональной внепартийной бюрократией, динамизмом государственной службы и ее стабильностью;
- усиление политической составляющей при принятии решений на высших уровнях гражданской службы (в США, Франции, Китае и других странах — за исключением, пожалуй, Германии, где эта составляющая и так очень велика);
- ориентацию, где это возможно, государственной гражданской службы на оказание услуг гражданам и обществу (наряду с исполнением государственных функций);
- децентрализацию исполнения решений и системы государственной службы в целом (Франция, Венгрия, Китай, Нидерланды, Новая Зеландия, Великобритания, Италия и др.);

- усиление открытости, демократичности гражданской службы, ее «отзывчивости» на потребности и интересы граждан и общества;
- повышение внимания к культурным, репутационным и морально-этическим аспектам государственной службы (особенно в США, Великобритании, Франции и др.);
- «менеджеризацию» гражданской службы, внедрение некоторых рыночных принципов оценки деятельности государственных служащих (Великобритания, Италия, Нидерланды, Новая Зеландия и др.); создание неправительственных структур, заключающих с правительством на конкурсной основе контракт на исполнение той или иной государственной функции или оказание услуги;
- расширение сферы проведения конкурсных экзаменов — как при занятии должности, так и при продвижении по службе;
- сокращение численности гражданских служащих, льгот и привилегий для них при одновременном повышении их заработной платы и введении прогрессивной шкалы ее роста в зависимости от результатов их работы (Великобритания, Нидерланды, Южная Корея, США)[1].

В различных странах сложились различные подходы к обоснованию статуса государственной службы, определению прав и обязанностей чиновничьего аппарата, размеру их реальных полномочий. К примеру, в утвердившейся в США merits system предусматривается разграничение функции управления и функции оказания государственных услуг. Согласно этому разграничению имеет место разделение публичных служащих, представляющих всех работающих по найму в учреждениях США, правительственных служащих — высших политических назначенцев и гражданских служащих — профессиональных чиновников, составляющих до 60 % госслужащих. Система предполагает уменьшение бюджетных затрат на содержание государственного аппарата за счет перевода на окупаемость различных служб обеспечивающего характера. В Германии статус государственного служащего задается посредством издания специального государственного акта назначения на соответствующую должность. Причем активной стороной этого процесса выступает не орган государствен-

[1] *Старовойтов А. В.* Экспертная записка «Реформирование российской государственной гражданской службы и опыт зарубежных стран» // http://www.legislature.ru/index.html.

ной власти, а именно государство как институт. Отношение государства и служащего регулируются не трудовым договором, а четкой фиксацией прав и обязанностей, регламентированных специальным законом.

В Великобритании в период правления М. Тэтчер проведение административной реформы началось с сокращения расходов министерств и ведомств, в том числе и за счет увольнения части государственных служащих. В 1988 г. была сформулирована программа «Следующие шаги», в соответствии с которой все правительственные учреждения были разделены на центры формирования политики и учреждения, исполняющие решения. Последние были преобразованы в квазиадминистративные неправительственные организации (QUANGO), корпорации, работающие с центрами формирования политики на основе договоров, осуществляющие выбор QUANGO, как правило, на конкурсной основе. При этом государственная служба как таковая (с сохранением единой тарифной сетки, привилегий, пенсионного обеспечения и др.) была сохранена лишь для служащих центров формирования политики, а в QUANGO широко распространилась служба по контракту. Данная реформа, с одной стороны, позволила сократить численность государственных служащих, объем их льгот и привилегий, повысить эффективность администрации. С другой стороны, была разрушена целостная система правительственных кадров, подорваны престиж и привлекательность государственной службы, а заработная плата в QUANGO все равно осталась существенно меньше, чем в частном секторе.

Отдельного внимания заслуживает опыт Франции, отличающийся высокой степенью централизации в системе государственного управления. Французская модель предполагает наличие полного контроля президента страны над всем штатом государственных чиновников, что стало одним из основных положений Конституции 1958 г. Деятельность госслужащих во Франции регулируется нормами не трудового, а административного права и предусматривает особый порядок разрешения возможных трудовых конфликтов в этой сфере.

Государственная (публичная) служба во Франции включает государственную, местную и медицинскую службы. На государственной службе занято более 2 млн человек, местной — 1,3 млн и медицинской — 0,8 млн человек. К категории государственного чиновника следует отнести лицо, назначенное на постоянную должность и получившее особый ранг в административной иерархии. Чиновник является одной из категорий государственных служащих, включенных в штат. Кроме постоянных штатных сотрудников, осуществляющих функции

государственных служащих, отдельные полномочия, составляющие компетенцию государства, выполняют другие категории служащих, не относящиеся к государственным.

Одной из таких категорий являются почасовики, которые нанимаются для выполнения определенных задач, будучи за пределами штатной структуры. Работники по контракту привлекаются на 3 года с перспективой дальнейшего продления. Кроме этих категорий, круг чиновников государственной сферы составляют помощники, принимаемые на 3-летний срок без контракта, и чиновники-стажеры, назначаемые на постоянную должность с испытательным сроком от 6 месяцев до 2 лет.

В основу разделения чиновников по различным категориям положен критерий образования. В класс «А» (20% госслужащих) входят чиновники, занимающиеся подготовкой управленческих решений или руководящей работой и имеющие диплом о высшем образовании (атташе, гражданские администраторы, должностные лица Государственного совета, Счетной палаты, Финансовой инспекции). Чиновники класса «В» (41%) реализуют исполнительные функции и набираются из лиц, имеющих специальное образование (диплом бакалавра). В этот класс входят административные секретари, инспектора, учителя и др. Классы «С» (32%) и «D» (7%) объединяют обслуживающий персонал и набираются из лиц со средним образованием. Каждая категория включает несколько рангов, позволяющих чиновнику занимать определенные должности. В случае упразднения должности ранг дает чиновнику право на занятие адекватной должности. Каждый ранг делится на ступени.

Вся карьера чиновника проходит, как правило, внутри каждой из категорий. Обладая рангом, определяемым в рамках каждой категории, служащий имеет возможность занимать ту или иную государственную должность. Защита корпоративных интересов чиновничества во Франции возложена на консультативный орган — Высший совет центральной госслужбы. Кроме того, определенную поддержку чиновнику обеспечивает профсоюз. В случае возможного конфликта с нанимателем решение проблемы уполномочен осуществлять не обычный гражданский, а специальный административный суд, выносящий вердикт на основе соответствующего закона.

При отборе персонала на государственные должности устанавливаются пять условий допуска: гражданство, обладание политическими правами, соблюдение законов, положительное отношение к законам о службе в армии, а также физические кондиции кандидата. Все другие

условия (пол, убеждения) не рассматриваются в качестве решающих при отборе. Необходимым условием отбора является организация конкурса, обеспечивающего высокий уровень качества при назначении на должность[1].

В целом в определении статуса государственного и муниципального служащего нет принципиальных различий. И это не случайно, поскольку подчеркивает равнозначность обеих категорий, общность их ролей в решении общественных проблем. В основу общности статуса государственного и муниципального служащих заложено несколько принципов:

- *принцип преемственности*, предписывающий рассматривать государственную службу как логическое продолжение службы муниципальной, их прозрачность и открытость по отношению друг к другу. Действие принципа обеспечивается функциональным подобием государственной и муниципальной службы, идентичностью квалификационных рангов и разрядов, возможностью перетекания стажа работы на муниципальных должностях в стаж работы на государственной службе;
- *принцип открытости*, основанный на признании равных возможностей по осуществлению государственной и муниципальной службы для любого гражданина, независимо от политических и религиозных убеждений;
- *принцип законности*, выражающий законодательную поддержку государственным служащим, осуществляющим свои профессиональные функции.

В России, где влияние государства на общественную жизнь традиционно оставалось значительным, государственной службе всегда уделялось особое внимание. В соответствии с Федеральным законом от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы» система государственной службы включает в себя следующие виды: государственную гражданскую службу, военную службу и правоохранительную службу. *Государственная гражданская служба* — это вид государственной службы, представляющий собой профессиональную служебную деятельность граждан Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов РФ, лиц, замещающих государственные

---

[1] *Оболонский А. В.* Государственная служба во Франции // Государство и право, 2000. — № 11. — С. 60–66.

должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов РФ.

Государственная гражданская служба, в свою очередь, подразделяется на федеральную государственную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъекта Российской Федерации. Должности государственной службы подразделяются на: должности федеральной государственной гражданской службы и должности государственной гражданской службы субъекта РФ.

В соответствии с Федеральным законом от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе РФ» должности гражданской службы подразделяются на следующие категории:

1) руководители — должности руководителей и заместителей руководителей государственных органов и их структурных подразделений, должности руководителей и заместителей руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и их структурных подразделений, должности руководителей и заместителей руководителей представительств государственных органов и их структурных подразделений, замещаемые на определенный срок полномочий или без ограничения срока полномочий;
2) помощники (советники) — должности, учреждаемые для содействия лицам, замещающим государственные должности, а также руководителям государственных органов, руководителям территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, руководителям представительств государственных органов в реализации их полномочий и замещаемые на определенный срок, ограниченный сроком полномочий указанных лиц или руководителей;
3) специалисты — должности, учреждаемые для профессионального обеспечения осуществления государственными органами своих задач и функций и замещаемые без ограничения срока полномочий;
4) обеспечивающие специалисты — должности, учреждаемые для организационного, информационного, документационного, финансово-экономического, хозяйственного и иного обеспечения деятельности государственных органов и замещаемые без ограничения срока полномочий.

Все должности государственной гражданской службы разделяются на пять групп: высшие, главные, ведущие, старшие и младшие долж-

ности государственной гражданской службы. Кроме того, законопроектом предлагается также ввести для гражданских служащих классные чины: действительного государственного советника Российской Федерации 1, 2 и 3 класса, государственного советника Российской Федерации 1, 2 и 3 класса, советника гражданской службы 1, 2 и 3 класса, референта гражданской службы 1, 2 и 3 класса и секретаря гражданской службы 1, 2 и 3 класса.

Гражданским служащим, замещающим должности гражданской службы без ограничения срока полномочий, классные чины присваиваются по результатам квалификационного экзамена. Квалификационные требования по должностям гражданской службы устанавливаются к уровню профессионального образования, стажу гражданской службы (государственной службы Российской Федерации), стажу (опыту) работы по специальности, к профессиональным знаниям и навыкам их применения, необходимым при исполнении должностных обязанностей.

Важнейшим разделом нового закона является заложенный в законопроекте механизм *урегулирования конфликта интересов* на государственной гражданской службе. Законом предусмотрено образование в государственных органах комиссий по соблюдению требований к служебному поведению гражданского служащего и урегулированию конфликта интересов. В работе этих комиссий, равно как и других комиссий, которые предлагается создавать в государственных органах (конкурсной комиссии, аттестационной комиссии, комиссии государственного органа по служебным спорам), предусматривается участие независимых экспертов, число которых должно составлять не менее одной четверти от общего числа членов комиссии. Введение этих норм должно содействовать обеспечению открытости государственной гражданской службы и ее взаимосвязи с институтами гражданского общества.

Принцип кадровой ответственности призван реализовать так называемый *служебный контракт*, определяющий стороны, содержание, формы и сроки действия контракта, заключаемого между служащим и нанимателем, раскрывающий порядок его заключения, вопросы испытания при поступлении на гражданскую службу, перевода на другую должность государственной гражданской службы или изменения существенных условий служебного контракта с согласия гражданского служащего. Законопроектом устанавливается исчерпывающий перечень оснований для прекращения служебного контракта.

Свою деятельность гражданские служащие осуществляют на основе должностного регламента. В должностной регламент гражданского служащего входят: квалификационные требования к уровню и характеру знаний и навыков, должностные обязанности, перечень вопросов, по которым он вправе или обязан самостоятельно принимать управленческие и иные решения или участвовать при подготовке проектов нормативных правовых актов или проектов управленческих и иных решений. Важнейшими разделами регламента являются также: сроки и процедуры подготовки, рассмотрения проектов управленческих и иных решений, порядок согласования и принятия данных решений; порядок служебного взаимодействия гражданского служащего в связи с исполнением им должностных обязанностей с гражданскими служащими того же государственного органа, гражданскими служащими иных государственных органов, другими гражданами, а также с организациями; перечень государственных услуг, оказываемых гражданам и организациям в соответствии с административным регламентом государственного органа, а также показатели эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности гражданского служащего.

Денежное содержание гражданского служащего должно включать в себя месячный должностной оклад и месячный оклад в соответствии с присвоенным классным чином гражданской службы, составляющие вместе оклад денежного содержания, ежемесячную надбавку к окладу денежного содержания за выслугу лет, ежемесячную надбавку за особые условия гражданской службы и за работу со сведениями, составляющими государственную тайну, премии. В оплате труда гражданских служащих должна существенно возрасти доля средств на стимулирование результативной работы (различного вида премии).

Особенности муниципальной службы

На муниципальном уровне категории муниципальных служащих не прописаны. Федеральный закон № 25-ФЗ «О муниципальной службе» устанавливает классификацию должностей муниципальной службы, подразделяемую на пять групп: высшие, главные, ведущие, старшие и младшие. Законом определены основные квалификационные требования для замещения должностей муниципальной службы, основные права и обязанности муниципального служащего, ограничения и запреты, связанные с муниципальной службой, порядок поступления на муниципальную службу, ее прохождения и прекраще-

ния, общие принципы оплаты труда и гарантии для муниципальных служащих и пр.

Должности муниципальной службы необходимо отличать от муниципальных должностей, реестр которых самостоятельно устанавливается в каждом субъекте Федерации, классифицированный по органам, группам и функциональным признакам должностей с учетом исторических и местных традиций.

Субъекты Федерации также наделены правом определять соотношение должностей муниципальной службы и должностей государственной гражданской службы субъектов РФ.

Отличительной особенностью института муниципальной службы является распространение действия на муниципального служащего российского законодательства о труде. Замещение вакантной должности муниципального служащего, так же как и государственного, должно осуществляться по конкурсу в соответствии с действующими на муниципальном уровне правовыми актами. Прохождение конкурса может включать в себя комплекс испытательных процедур, тестирование или собеседование. В процессе исполнения своих функций муниципальный служащий проходит аттестацию в соответствии с предъявляемыми к его должности требованиями. Прекращение муниципальной службы осуществляется по личному заявлению, в первую очередь в связи со сроком окончания трудового договора или выходом на пенсию. Что касается увольнения муниципального служащего, то оно должно осуществляться в строгом соответствии с нормами Трудового кодекса РФ.

Организация кадровой работы на муниципальном уровне

Важнейшим звеном в реализации функции организации является *организация кадровой работы* в системе муниципального управления. Основными направлениями такой работы является не только управление персоналом администрации муниципального образования, но и привлечение к решению муниципальных проблем субъектов гражданской инициативы, депутатов представительных органов власти, предприятий различных форм собственности, рядовых граждан.

Система эффективного управления муниципальной службы может оказаться возможной при выполнении ряда задач, таких как планирование кадров, отбор и подбор муниципальных служащих, разработка методологии оценки результатов труда, мотивация и контроль, развитие персонала, планирование карьерного роста, а также технология кадрового учета.

Планирование штата сотрудников муниципальной службы должно отвечать критериям бюджетных возможностей, конкретных целей, закрепленных за органами власти, а также экономической и социальной целесообразности. Численность штата сотрудников не должна быть жестко ограничена, также при планировании необходимо учитывать все изменения, связанные с процессами перераспределения полномочий между уровнями власти, делегирования муниципальных полномочий на территориальный уровень, трансформации принципов организации местного самоуправления. Ключевым показателем, закладываемым в определение оптимальной численности аппарата управления, является показатель среднегодового списочного состава (С), на основе использования которого определяются такие важные факторы кадровой работы, как текучесть кадров (Уволенные / С), коэффициенты выбытия кадров (Выбывшие / С) и замещения (Принятые – Выбывшие / С) и др.

При *отборе кадров* муниципальной службы региональным законодательством для соискателей может быть предусмотрено создание кадрового *резерва*, призванного сократить сроки поиска и набора кадров определенного профессионального уровня.

Разработка *методологии оценки управленческого труда* муниципальных служащих не может быть простой, поскольку охватывает специфическую деятельность, результаты которой нельзя увидеть в укороченной перспективе. Реально оценка труда муниципальных служащих выполняется в рамках периодически проводимых аттестаций, позволяющих присваивать соискателям квалификационные разряды. Для объективной оценки представителей управленческого аппарата часто используется система нормативов (стандартов), позволяющая упорядочить критерии оценки их труда. Причем применяться здесь могут не только количественные, но и качественные критерии.

Мотивация и контроль как функции организации деятельности персонала призваны дополнять друг друга. И если последняя является средством административного влияния вышестоящих управленческих звеньев на организационное поведение служащего, то первая служит внутренним стимулятором их нацеленности на санкционированные высшим руководством результаты. Мотивационные факторы могут иметь как материальные, так и нематериальные источники. Материальные задаются действующими в экономической сфере системами заработной платы, а нематериальные включают в себя комплекс мер по созданию благоприятных условий служебного продвижения работника, улучшения условий его работы и быта.

Благодаря фактору *развития персонала* достигается возможность повышения профессионального уровня муниципального служащего посредством прохождения им курсов повышения квалификации, профессиональной переподготовки или получения профилирующего высшего образования. Еще одним средством развития персонала является стажировка, в связи с чем обеспечивается приобретение служащим необходимого для его непосредственной работы опыта.

Продвижение персонала предполагает выработку в недрах аппарата управления справедливой и эффективной схемы кадрового роста, что позволит не только мотивировать сотрудника к самоотверженному и осмысленному труду, но и сделает возможным привлечение к муниципальной службе наиболее сильных и подготовленных менеджеров.

И наконец, правильно организованный *учет кадров* позволит руководству муниципальных органов власти отслеживать кадровые потоки в организации, определять узкие места в работе с персоналом и изыскивать оптимальные схемы перераспределения функций между различными подразделениями аппарата с целью рационализации его текущей работы.

Привлечение внешних сил для выполнения задач муниципального значения способно оказаться действенным, если муниципалитет выработает единые «правила игры», позволяющие заинтересовать хозяйствующие субъекты на конкурсной основе участвовать в решении актуальных для сообщества задач. С целью создания условий для более эффективного выбора подрядчиков на выполнение муниципальных заказов необходимо сделать более открытым доступ к получению заказа широкому кругу исполнителей. Огромное значение в связи с этим отдается технологии *управления проектами*, к овладению которой надлежит подготовить максимально большое число предпринимательских единиц. Управление проектом — это способ руководства разрабатываемыми на уровне хозяйствующих единиц программами с целью решения комплексных задач народно-хозяйственного значения путем расчета технико-экономических параметров, приходящихся на каждое звено жизненного цикла проекта. Основными направлениями деятельности органов муниципальной власти по организации проектной деятельности являются:

- создание эффективной системы оценки и отбора бизнес-планов (проектов);
- поиск инвесторов и источников финансирования проектов;

- подготовка оптимального режима финансирования проекта, его графика;
- учет и страхование рисков;
- обеспечение ресурсной базы реализации проекта.

Муниципалитет должен вступить в партнерские отношения со всеми заинтересованными сторонами, чтобы муниципальные услуги, оказываемые через реализацию проектов, способствовали исполнению муниципалитетом своих непосредственных функций. Такими сторонами выступают страховые компании, банки, консалтинговые и строительные фирмы, общественные организации, крупные инвесторы, то есть те, кто способен сформировать необходимую ресурсную и организационную инфраструктуру для подготовки и реализации проекта, оказывая конкретную помощь его вдохновителю.

Выполнение государственных и муниципальных функций по поручению

В рамках сформировавшихся в мировой практике тенденций становление общественного сектора в РФ потребовало воспроизводства определенной категории профессиональных служащих, не занимающих должностей государственной и муниципальной службы, экономическое поведение которых определяется рядом принципиальных особенностей, связанных с расширением доли территориального интереса в структуре потребностей современного российского общества. Деятельность этой категории менеджеров, включенных в состав предприятий с различной формой собственности, напрямую ориентирована на взаимодействие с органами власти, заказы которых они подчас выполняют. Характерной чертой деятельности данного типа управленцев является тесная привязка к территории, степень целостности и самообеспеченности, представляющие собой критерии эффективности их деятельности. Достижение целостности и самообеспеченности становится возможным благодаря реализации на территории различных задач, имеющих, как правило, экономический или социальный аспекты. Выбор этих аспектов в характере задач публичного управления не случаен: он обусловлен двойственностью самой природы эффективности управленческой деятельности менеджера, стремящегося решать одновременно как экономические, так и социальные проблемы.

Разноплановость этих проблем, как, впрочем, и некий внутренний антагонизм между ними, очевидны. Экономический аспект проявляется в необходимости обеспечения доходности работы экономических

агентов, действующих на территории, что позволяет последней поддерживать и воспроизводить свое место в системе национального разделения и повысить уровень жизни и адекватные условия труда и быта населения. Проблемы, связанные с реализацией экономических целей и задач, вызывающих тенденции неравенства и неравномерности развития, способствуют формированию социальной проблематики, обнаруживающей иные способы идентификации и измерения соответствующих процессов.

Двойственность проблематики, подлежащей разрешению классом менеджеров нового типа, обусловливает двухуровневость в практике принятия ими управленческого решения. И если один из уровней связан с нахождением материальных источников функционирования и развития территориальной общности, то второй — с обеспечением условий стабильности и управляемости протекающих на территории процессов.

Функции такого менеджера реализуются различными субъектами, действующими в общественном секторе экономики. В перечень этих субъектов входят представители государственных и муниципальных органов власти, руководители предприятий всех уровней и форм собственности, чья деятельность осуществляется на территории и связана с органами власти договорными соглашениями. В этот перечень входят также все экономические агенты, владеющие или распоряжающиеся государственной или муниципальной собственностью или управляющие ею на основе доверительного управления.

Профессионализм менеджера может проявляться в глубоком знании федерального и местного законодательства, регулирующего хозяйственные отношения в сфере публично-административного управления. Однако критерий профессионализма в органах власти ряда иностранных государств, как показывает практика, выражен весьма слабо. К примеру, в США даже в среде конгрессменов штатов только 12% представителей составляют те, кто целиком занят работой в представительном учреждении[1].

Особенно низким является степень профессионализации на местном уровне. К примеру, в Германии главы многих муниципальных образований занимают свою должность на общественных началах. Это обстоятельство обусловлено и тем, чтобы обеспечить максимальную доступность к участию в представительных органах власти большинству

[1] *Васильев В. И.* Местное самоуправление: Учебное и научно-практическое пособие. — М.: Юринформцентр, 1999. — С. 189.

населения местных сообществ. Нередко в представительном органе власти на муниципальном уровне заседают многодетные матери, безработные, люди с невысоким социальным и профессиональным статусом. Значительная часть занятых в муниципальном секторе работников выполняет работу на общественных началах. Муниципальный сектор экономики ограничен пределами территориального поселения, в рамках которого реализуется общественный интерес, обслуживаемый предприятиями муниципальной сферы.

Контрольные вопросы к разделу

1. Какие объекты составляют основу государственного имущества в РФ?
2. Какие тенденции характерны для развития государственной собственности в России за последние 10 лет?
3. Что такое государственный сектор экономики? Что он в себя включает?
4. Что такое муниципальный сектор экономики? Что он в себя включает?
5. Какие ограничения российское законодательство налагает на использование муниципальной собственности?
6. Что такое казна? В какой форме могут быть использованы средства казны?
7. Какие хозяйствующие субъекты осуществляют свою деятельность в режиме хозяйственного ведения?
8. В чем различия в режиме использования своих доходов у бюджетных и автономных учреждений?
9. Может ли казенное учреждение отказаться от государственного задания? А автономное учреждение?
10. В чем основные преимущества и недостатки мажоритарной и пропорциональной систем?
11. По какой избирательной системе осуществляется комплектование Государственной Думы РФ, законодательного органы власти субъекта Федерации, муниципального совета?
12. Каким образом следует осуществлять формирование районного муниципального совета?
13. Какие вопросы нельзя выносить на референдум?

14. Как осуществляется подбор в органы государственной гражданской власти?
15. Чем государственная гражданская служба отличается от муниципальной?
16. Как осуществляется переход от одной должностной группы к другой?
17. Что такое конфликт интересов? Приведите примеры.
18. В чем принципиальные особенности осуществления кадровой политики в государственной службе?
19. Что такое государственная служба по поручению?
20. С какой целью в России проводится административная реформа?

Раздел 5. Основы публично-административного менеджмента

Тема 17. Система стратегического и территориального планирования

Публично-административный менеджмент и его функции. Функция планирования в системе ПАМ: основные принципы. Стратегическое планирование в РФ. Программы социально-экономического развития территорий. Территориальное планирование. Градостроительные регламенты. Красные линии. Взаимосвязь стратегического и территориального планирования.

Деятельность в органах государственной и муниципальной власти предъявляет к ее представителям особые требования — к квалификации и навыкам в осуществлении профессиональных компетенций, определенным образом отличающихся от других сфер общественных отношений. Осуществление функций власти происходит внешне по тем же функциям, что и в корпоративном секторе. Как и предпринимательская структура, орган власти должен разрабатывать планы своих действий, выстраивать адекватные этим планам организационные структуры, обеспечивать контроль над исполнением запланированных действий и сопровождение принимаемым решениям. Однако, имея схожесть в исполняемых функциях, профессиональная деятельность в органах государственной и муниципальной власти специфична не только по содержанию, но и по форме, становясь предметом специального обучения, служебной компетентности специалиста. Свод характеристик и правил в осуществлении функций государственного и муниципального управления становится основой системы *публично-административного менеджмента* (ПАМ), обобщающего опыт в области управления органов публичной власти и выстраивающего организационные схемы реализации профессиональных компетенций его субъектов.

Базовыми функциями ПАМ выступают функции планирования, организации, принятия решения и прогнозирования, рассматриваемые в данном пособии как системные виды деятельности органов власти в области исполнения публичных обязательств.

Функция планирования в системе ПАМ: основные принципы

Планирование в схеме развития территориального образования предполагает разработку последовательности выполнения намеченных целей и задач, ориентированных на поддержание жизненного уровня населения, условий его проживания, совершенствования и развития.

С точки зрения сроков планирования финансовой деятельности территориальных образований традиционно выделяют три вида планов: краткосрочный (1 год), среднесрочный (3 года) и долгосрочный (свыше 5 лет).

Планирование является исходной функцией в государственном и муниципальном управлении и призвано заложить основные ориентиры в функционировании и развитии территорий на определенный срок. На основе планов разработки программы развития территориального образования устанавливаются приоритеты и ценностные предпочтения. Благодаря функции планирования территориальное образование не только определяет перспективы собственного развития, но и устанавливает связь между органами управления и населением, проживающим на территории. Открытость и взвешенность планов является гарантией их исполнения и обеспеченности ресурсами.

Объектом планирования выступает производственная система, значение которой заключается в ее способности опережающего отражения сложившихся тенденций развития и состояния объекта. В основу плана закладывается совокупность приоритетов территориального образования, опирающегося на располагаемые им ресурсную базу и финансовые источники.

В рамках осуществления функции планирования ответственное лицо реализует, как правило, одну из таких задач, как:

- общее руководство реализацией планов и программ на территории;
- увязка реализуемых планов с приоритетными задачами в развитии национального хозяйства;
- разработка межотраслевых балансов и расчет финансового и материального обеспечения избранных приоритетов;

- составление оперативных экономических планов и текущий контроль над их исполнением;
- планирование фискальной политики администрации региона и разработка предложений по нефискальным методам привлечения средств на развитие территории;
- разработка долгосрочных и среднесрочных планов развития территории.

Составление планов становится возможным благодаря соблюдению ряда принципов.

1. Эквифинальности — свойства планируемой системы определять свой рост не из собственных предпосылок, а от текущего состояния системы, вызванного ее реальным положением в среде.
2. Мозаичности, то есть выделения в структуре плана равноправных субъектов планирования.
3. Комплексности — учета в содержании плана полноты и разнообразия имеющихся в обществе проблем и интересов, выраженных во взаимосвязи и согласованности друг с другом, а также с обеспечивающими их ресурсами.
4. Пропорциональности — функции плана, связанной с требованием выравнивания и учета при распределении целей и ресурсов между территориальными образованиями в соответствии с местом данной территории в системе национального разделения труда и приоритетами социально-экономического развития.
5. Экологичности — формообразующей роли среды в обеспечении целостности планируемой системы.
6. Экономичности — необходимости минимизации расходов по всем направлениям плана.

Стратегическое планирование

Особое место в реализации функции планирования в государственном и муниципальном управлении отводится *стратегическому планированию*. Начало системе стратегического планирования в РФ было положено 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации», принятым Государственной Думой Федерального Собрания РФ 23 июня 1995 г. Закон предписывает Правительству РФ необходимость разработки государственного прогноза социально-экономического развития страны на долгосрочную, среднесрочную и краткосрочную пер-

спективы. Прогнозы социально-экономического развития предписано разрабатывать как в целом по России, так и по отраслям, регионам страны.

На федеральном уровне в настоящий момент разработана и реализуется Стратегия-2020, воплотившая в себе установку на сбалансированный экономический рост, активную социальную политику и макроэкономическую стабильность. Первый вариант Стратегии-2020 был разработан под руководством Минэкономразвития и утвержден распоряжением Правительства осенью 2008 г. Однако после мирового кризиса стало ясно, что требуется корректировка и доработка Стратегии, и в начале 2011 г. премьер-министр поручил российскому экспертному сообществу переработать концепцию с учетом уроков кризиса.

Долгосрочный прогноз (программа) социально-экономического развития страны является предпосылкой для разработки прогнозов и программ социально-экономического развития страны на среднесрочную перспективу.

В программе социально-экономического развития России на среднесрочную перспективу в соответствии с законом должны быть отображены:

- макроэкономическая политика;
- институциональные преобразования;
- инвестиционная и структурная политика;
- аграрная политика;
- экологическая политика;
- региональная экономическая политика;
- внешнеэкономическая политика.

Однако в законе не было прописано ответственности руководителей региона за невыполнение заявленных в программах целей и задач. Тем не менее к концу 2010 г. большинство субъектов Федерации подготовило такого рода документы; не менее 50 крупных городов также стали активно участвовать в этом процессе.

Интерес к стратегическому планированию местных органов власти стал проявляться в западноевропейских странах с середины 1980-х гг. В США методы стратегического планирования стали использоваться государственными и местными органами власти чуть раньше — с начала 70-х. В Великобритании с 2000 г. каждый орган местного самоуправления обязан разработать документ, раскрывающий направления и механизмы развития территорий в соответствии с определенными

коллективными целями. Именно в русле стратегического планирования должна распределяться ресурсная база конкретной территории, должны определяться приоритеты общественного развития и вырабатываться механизмы достижения стратегических целей. Поэтому для того, чтобы превратиться в полноценный субъект стратегического планирования, гражданское общество на локальных территориях должно объединиться и сформулировать свои принципы взаимоотношения с местной властью в решении вопросов местного значения. Такая политика не может не соответствовать интересам государства и общества, гармонизируя их интересы вокруг повседневных нужд и забот конкретного человека.

На уровне региона целесообразность в разработке стратегического плана развития возникает тогда, когда регионы, поставленные в ситуацию самоопределения, вызванную требованиями экономической самодостаточности и самообеспеченности, стремятся сформировать собственную линию поведения на национальном рынке с целью обретения максимальной социально-политической устойчивости. Как и всякая предпринимательская структура, регион в полной мере осознает необходимость формирования собственного хозяйственного портфеля, максимально диверсифицированного и социально привлекательного для местного населения. Регионам предписано сформулировать собственную *корпоративную миссию*, служащую долгосрочным ориентиром в его развитии. Миссия призвана заложить пакет стратегических целей и задач, стоящих перед регионом, а также сформировать в сознании его жителей самобытность, исключительность и миграционную привлекательность территории. Содержание миссии обусловлено геополитическим положением региона, своеобразием его культурных традиций, экономической ролью в государстве и приоритетами социально-экономической политики. В содержание миссии региона входят номенклатура продукции ведущих предприятий, обеспечивающих формирование доходной части региональной казны; особое географическое положение региона, его культурное и историческое своеобразие, конкурентное преимущество региона как экономической единицы, условия его туристической или миграционной притягательности.

Формулировка корпоративной миссии предваряет разработку стратегического плана регионального развития. Стратегический план необходим для исполнения таких функций, как привлечение инвестиций, консолидация общества, консолидация интересов городских и региональных властей, выделение общественных приоритетов, совершенствование и рационализация системы управления.

Первоначально процедура и структура разрабатываемых стратегических документов были достаточно вольными и ничем не регламентированными. Затем стали появляться отдельные документы, разрабатываемые в недрах Министерства экономического развития и торговли, призванные упорядочить и структурировать практику разработки стратегических планов на муниципальном уровне. Приказом министра регионального развития РФ от 27 февраля 2007 г. был утвержден стандарт на разработку среднесрочных программ экономического и социального развития субъектов РФ. В соответствии со стандартом стратегия определялась как «система мер государственного управления», опирающихся на научно обоснованные долгосрочные приоритеты, цели и задачи политики органов государственной власти, направленной на обеспечение социально-экономического развития региона, и реализуемых органами государственной власти субъекта РФ с учетом государственной политики РФ, на основании понимания важнейших проблем развития и оценки сопряженных рисков и ресурсного потенциала органов государственной власти субъекта РФ. Документ также содержит определение таких понятий, как внешние и внутренние факторы развития, риски, ресурсы, производственный кластер, сценарии, приоритетные направления развития. В соответствии с правилами, Стратегия разрабатывается органами государственной власти субъекта РФ и должна быть согласована с органами федеральной власти.

Приказом Минэкономразвития РФ от 17 июня 2002 г. № 170 «О совершенствовании разработки, утверждения и реализации программ экономического и социального развития субъектов Российской Федерации» был принят порядок согласования с федеральными органами исполнительной власти мероприятий (объектов) программ экономического и социального развития субъектов РФ. С этой целью в министерстве разработан типовой макет программы экономического и социального развития субъекта Российской Федерации. В соответствии с п. 2 ст. 5 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и распоряжением Правительства РФ от 14 июня 2001 г. № 800-р программы социально-экономического развития региона, представленные высшим руководителем исполнительной власти, должны быть согласованы с федеральными органами исполнительной власти для решения вопросов, предполагающих софинансирование из федерального бюджета. Поэтому к региональным

программам прилагается перечень мероприятий (объектов), имеющих федеральное значение и предлагаемых к финансированию с использованием средств федерального бюджета на весь период реализации программы.

Основные требования к содержанию и форме предлагаемых программ следующие:

- комплексность и цельность заявленных в программах мероприятий;
- четкая разграниченность средств, направляемых на реализацию программ;
- увязка стратегических документов с действующими на территории федеральными и муниципальными целевыми программами;
- обязательное участие в реализации программ частных инвесторов;
- выделение четких приоритетов в перечне заявленных целей;
- разработка сценариев развития территории;
- обязательная оценка рисков в реализации заявленных мероприятий;
- программы должны быть открытыми к формированию новых перспективных направлений;
- выделение обоснованных индикаторов отслеживания реализации программ и их графика.

Стратегический план не является уделом узкокорпоративной группы и предполагает максимально полный учет интересов существующих в регионе экономических и политических сил и, как следствие этого, может быть разработан в строго определенной последовательности, обусловливающей порядок разработки и реализации фундаментальных задач. На первом этапе осуществляется отраслевая тематизация плана, на втором — экономическая, на третьем — политическая. Если отраслевая тематизация анализирует текущее состояние базовых отраслей региональной экономики, а экономическая предполагает разработку экономически возможных приоритетов в реализации этих отраслей, то политическая тематизация призвана помочь достижению консенсуса между ведущими политическими силами как на местном уровне, так и на уровне взаимоотношения между органами государственной и муниципальной власти.

В содержание стратегического плана на этапе *отраслевой тематизации* входит по меньшей мере три элемента: анализ состояния отрас-

ли, выделение проблем, а также прогноз и перспективы развития отрасли.

Анализ состояния отрасли целесообразно проводить по трафарету SWOT-анализа, характерной чертой которого является оценка текущего положения отрасли с точки зрения разработки конкретных стратегий. Метод SWOT включает в себя оценку фирмы по четырем параметрам: S — сила, W — слабость, O — возможности, T — угрозы. При проведении анализа необходимо придерживаться определенного порядка, представленного в виде последовательности.

1. Выделение набора показателей, адекватно представляющих отраслевую систему.
2. Оценка динамики развития этих показателей.
3. Определение характера взаимодействия между показателями.
4. Описание внешних условий, в рамках которых функционирует отрасль.

Сделанные на основе предварительного анализа выводы заносятся в трафарет SWOT в соответствующем порядке.

Цель метода заключается в определении характеристик среды функционирования отрасли в разрезе четырех вероятных состояний (табл. 11): сильных сторон отрасли и открываемых в связи с этим возможностей, сильных сторон отрасли и имеющихся угроз, слабых сторон отрасли и открываемых в связи с этим возможностей и слабых сторон отрасли и возможных угроз.

Таблица 11. Метод SWOT (определение характеристик среды отрасли)

Взаимодействие состояний	**Возможности**	**Угрозы**
Сила	№ 1	№ 2
Слабость	№ 3	№ 4

В квадранте № 1 описываются достижения отрасли, подчеркивающие прочность ее позиций как внутри территориального образования, так и за его пределами. Анализ осуществляется с позиций того, какие перспективы открываются в связи с существующим положением отрасли.

В квадранте № 2 исследуются существующие и наиболее вероятные угрозы, возникающие в связи с проявлением сильных позиций отрасли. Определяются конкретные факторы этих угроз и условия, им благоприятствующие.

В квадранте № 3 определяются наиболее уязвимые позиции отрасли, влияющие на ее развитие. Уязвимость оценивается исходя из открывающихся возможностей этой отрасли в связи с общими тенденциями мирового развития. Сюда заносятся как раз те проблемы, отсутствие решения которых не дает отрасли успешно развиваться, однако нацеливает на перспективу их преодоления.

В квадранте № 4 обусловливаются наиболее слабые позиции отрасли, наличие которых напрямую угрожает самому ее существованию. Здесь же перечисляются основные факторы такой угрозы.

Одной из наиболее значимых задач на этапе планирования является *выявление проблем*. Для максимально полного учета сложившихся в отрасли *проблем* целесообразно воспользоваться трафаретом тематической карточки и карточки проблемы, которые необходимо разослать на предприятия и в учреждения отрасли. В дальнейшем карточки собираются тематической комиссией, обрабатываются как качественно, так и количественно. Результаты обработки предполагают процедуру выделения проблем отрасли. Общая схема выявления проблемы, проводимого тематической комиссией, может выглядеть следующим образом.

1. Описание проблемы.
2. Выделение основных целей и задач по преодолению проблемы. В рамках этого раздела необходимо выделить приоритеты в развитии отрасли. Здесь важно определить возможные направления в развитии отрасли, расположенные в порядке убывания.
3. Разработка конкретных мероприятий, призванных усилить состояние отрасли и ее конкурентные возможности.

При разработке мероприятий необходимо привести перечень постановлений, ГОСТов, технических заданий, утвержденных программ, проектов и других нормативных документов, способствующих реализации мероприятия. При представлении мероприятий целесообразно обозначить стадию жизненного цикла в реализации мероприятия (замысел, научно-исследовательская работа, опытно-конструкторская работа, проектная работа, внедрение проекта, производство, утилизация), состояние используемых ресурсов, а также временные рамки прохождения этих стадий. Кроме того, требуется привести ожидаемый график финансовых поступлений от реализации представленных направлений, а также указать на целесообразность помощи и участия других отраслей. Описание мероприятий можно представить по следующей схеме (табл. 12).

Таблица 12. Трафарет описания мероприятий

Мероприятия по реализации стратегии	**Методы осуществления мероприятий**	**Достигаемые цели (задачи)**	**Показатели эффективности, характеризующие результат**

Составление *прогноза и перспектив развития отрасли* является завершающим этапом процесса планирования.

В качестве методологического инструмента прогнозного раздела работы тематической комиссии целесообразно применить один из широко распространенных методов прогноза: метод простой экстраполяции, метод трендовой экстраполяции, морфологический метод, сценарный прогноз и нормативный метод прогноза (с прогнозом наиболее вероятных путей достижения заранее известной цели — стандарта, нормы).

Распределение полученной информации по трем разделам является достаточно условным, и вполне возможно совмещение этих разделов друг с другом. Критериями качества выполненной работы являются полнота анализа отрасли, вовлеченность в ее разработку максимально возможного большинства ее представителей, репрезентативность в содержании ее проблем, точная оценка экономических и социальных последствий в реализации заявленных программ, реализм и научная достоверность.

Экономическая тематизация задается в рамках жестких бюджетных ограничений, будучи ориентированной на распределение бюджетных средств между заявленными отраслевыми подразделениями программ. На этой стадии стратегического планирования отбираются приоритетные направления в развитии региона, опирающиеся на выявленные на стадии отраслевой тематизации *точки роста*, максимально адаптированные к социальным и экономическим критериям отбора.

Заключительным этапом процедуры стратегического планирования выступает политическая тематизация, направленная на консолидацию интересов участвующих в обсуждении плана общественно-политических сил. На этом этапе, организованном в виде учредительной конференции, происходит публичное обсуждение плана, разрабатываются меры по его реализации.

Исходным условием составления плана является определение субъекта и объекта планирования. При определении субъекта планирования необходимо выделение группы интересов в разработке и реализации

заявленного плана, сил, способных реализовать этот план, ценностей, закладываемых в содержание плана.

При определении объекта планирования необходимо выделение обеспечивающих функционирование региона замкнутых хозяйственных систем и обоснование их отделения друг от друга.

При разработке стратегического плана возникает ряд проблем, решение которых дает возможность реализовать все заложенные в нем задачи и функции.

Во-первых, проведение инвентаризации и проектирования требует колоссальных материальных и интеллектуальных затрат, что является весьма значимым при узкой материальной базе региональной казны. Во-вторых, ведомственная разобщенность и отсутствие специализированного общественного института, ответственного за регулирование сопровождающих организационную работу по подготовке плана процессов. В-третьих, наличие ведомственного интереса, ориентированного на преувеличенную роль отдельных приоритетов, которым придается доминирующий характер. К тому же ведомственный фактор является в структуре региона ключевым организационным звеном в проведении какой-либо политики социального или технологического развития.

Территориальное планирование

Территориальное планирование — это планирование развития территорий, осуществляемое на основе установления функциональных зон и определения порядка и правил размещения застраиваемых в границах этих территорий объектов. В отличие от стратегического планирования предметом территориального планирования выступает застройка территории. Вопросы застройки территорий регулирует Градостроительный кодекс РФ (ГрК РФ), принятый в 2004 г. В соответствии с Кодексом все входящие в РФ территориальные образования должны подготовить документы территориального планирования, в которых должно быть обосновано назначение различных земельных участков исходя из совокупности социальных, экономических, экологических и иных факторов в целях обеспечения устойчивого развития территорий, развития инженерной, транспортной и социальной инфраструктур, обеспечения учета интересов граждан. При отсутствии документов территориального планирования не допускается принятие органами публичной власти решений о резервировании земель, их изъятии, в том числе путем выкупа, переводе земель из одной категории в другую, выделении земельных участков для государственных или муниципальных нужд.

В соответствии с ГрК РФ документы территориального планирования муниципальных образований подразделяются на схемы территориального планирования муниципальных районов и генеральные планы поселений и городских округов, включая карты (схемы) планируемого размещения объектов капитального строительства местного значения, границы земельных участков, которые предоставлены для размещения объектов капитального строительства местного значения или на которых размещены объекты капитального строительства, находящиеся в собственности соответствующего муниципалитета, а также границы планируемого размещения объектов капитального строительства местного значения.

ГрК РФ включает в себя закрытый перечень групп объектов градостроительного регулировании, установление которых предусмотрено генеральным планом. Это:

- границы населенных пунктов, входящих в состав городского округа или поселения;
- функциональные зоны;
- зоны размещения объектов капитального строительства местного значения;
- зоны с особыми условиями использования территорий, создание которых обосновывается размещением объектов капитального строительства.

По сути, эти документы должны закреплять пространственную локализацию деятельности публичных органов и размещенных на территории объектов. Следовательно, подготовленные документы территориального планирования должны в той или иной мере отражать долгосрочные стратегии социально-экономического развития территорий. Исходя из этого, Министерство регионального развития РФ в свое время подготовило проект постановления Правительства РФ о комплексных программах социально-экономического развития субъектов Федерации, закрепив в качестве их составных частей три документа: 1) стратегию социально-экономического развития субъекта на 15–25 лет; 2) среднесрочную программу; 3) схему территориального планирования.

Законодательство о градостроительной деятельности призвано регулировать отношения по территориальному планированию, градостроительному зонированию, планировке территории, архитектурно-строительному проектированию, а также отношения, складывающиеся в области строительства объектов капитального строительства, их реконструкции и капитального ремонта зданий.

На федеральном уровне документами территориального планирования РФ являются схемы территориального планирования Российской Федерации в таких областях, как федеральный транспорт (железнодорожный, воздушный, морской, внутренний водный, трубопроводный), автомобильные дороги федерального значения, оборона страны и безопасность государства, энергетика, высшее профессиональное образование и здравоохранение. На региональном уровне схемы территориального планирования содержат сведения о размещении объектов железнодорожного, водного и воздушного транспорта, автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения, об источниках чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера, стихийных бедствий, эпидемий и пр., а также учреждениях образования, здравоохранения и физической культуры и спорта. ГрК РФ предусматривает также возможность проработки схем размещения объектов других сфер с учетом полномочий субъектов Российской Федерации. В процессе территориального планирования муниципальных образований предусматривается разработка схем территориального планирования муниципальных районов, генеральных планов поселений и городских округов.

Законодательство определяет порядок застройки участков, основу которого составляет система функционального зонирования, установленная генеральным планом поселения. Порядок предусматривает преобразование функциональных зон в территориальные с учетом принятых в поселении правил землепользования и застройки, соответствующих градостроительным регламентам, содержащим виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства, расположенных в пределах рассматриваемой территориальной зоны. В дальнейшем муниципалитет должен провести торги на отведение участка под застройку той или иной компании в соответствии с проектом застройки и межевания территории, определенным Генеральным планом поселения. После того как застройщик получит все необходимые документы, он имеет право начинать застройку территории на основе принятого градостроительного плана на земельный участок. Однако ГК не требует от застройщика выполнения требований в отношении эстетического вида или функционального назначения строения, что может разрушать целостность и комплексность общегородской застройки.

Правила землепользования застройки должны быть разработаны и утверждены во всех поселениях. В этих правилах определяется правовой режим использования земельных участков и объектов недви-

жимости на территории поселений. Правилами устанавливаются также градостроительные регламенты, назначение которых состоит в определении видов разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства; предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры земельных участков и предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства и ограничения использования земельных участков и объектов капитального строительства, устанавливаемые в соответствии с законодательством РФ. Градостроительные регламенты устанавливаются для всех земельных участков и объектов недвижимости, размещенных в соответствующей территориальной зоне, и обязательны для всех собственников и пользователей этих участков. Основными видами территориальных зон являются: жилые, общественно-деловые, производственные зоны, зоны инженерной и транспортной инфраструктур, зоны сельскохозяйственного использования, зоны рекреационного назначения, зоны особо охраняемых территорий, зоны специального назначения, зоны размещения военных объектов и пр.

Для получения права на пользование участком в такой зоне правообладатель должен представить градостроительный план земельного участка, в котором выделяется все, что необходимо для его использования: границы, виды разрешенного использования, предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции, ограничения на использование, включая границы зон действия публичных сервитутов (при их наличии). Градостроительные регламенты разрабатываются также с учетом сложившихся на территории функциональных зон и характеристик их планируемого развития, определенных документами территориального планирования.

Градостроительный план земельного участка, являясь результатом утвержденной публичной властью схемы планировки территории, выполняется в строгом соответствии с ранее утвержденными документами (то есть правилами землепользования и застройки, генеральным планом городского округа или поселения) и предполагает разработку застройщиком последующих документов, раскрывающих перспективы развития этого участка. В число последующих документов, которые подготавливаются на основе градостроительного плана земельного участка, а также выдаются при условии соответствия такому плану, входят: землеустроительная документация для осуществления государственного кадастрового учета земельного участка с последующей государственной регистрацией прав на земельный участок (после его

предоставления в соответствии с порядком, определенным земельным законодательством), проектная документация, разрешение на строительство и разрешение на ввод построенного, реконструированного объекта в эксплуатацию.

Специфической чертой территориального планирования по сравнению со стратегическим является несоблюдение принципа субсидиарности, предписывающего установку на выстраивание стратегических планов в направлении от нижестоящих к вышестоящим территориальным уровням. Правила размещения и застройки, генеральные планы поселений и городских округов, схемы территориального планирования муниципальных районов должны подлежать корректировке в случае принятия Федерацией своих планов и схем территориального планирования.

Базовым условием реализации функции территориального планирования является соответствие схемы территориального планирования инвестиционным программам естественных монополий, планам развития транспортной инфраструктуры и средств связи. С целью рационализации государственной политики в сфере градостроительства разработана Федеральная государственная информационная система территориального планирования, призванная отобразить информацию об объектах капитального строительства, инженерной инфраструктуры, зонах планируемой застройки и пр.

Тема 18. Организационные аспекты государственного и муниципального управления

Иерархический и функциональный способы организации органов власти. Типы организационных структур в публично-административной сфере. Программно-целевые методы в деятельности органов государственной и муниципальной власти. Организация государственных и муниципальных закупок. Бюджетирование, ориентированное на результат. Типовая структура организации деятельности администрации. Контроль в публично-административной сфере. Мотивация в деятельности органов публичной власти.

Роль организации как функции управления заключается в формировании распорядительной системы подготовки и реализации управленческих решений органами публичной власти. Ядром этой системы выступает тип организационной структуры органа власти, обеспечивающий распределение между уровнями и звеньями управ-

ления компетентностных задач и налаживание контроля за их достижением.

Организация системы функционирования органов публичной власти осуществляется двумя способами: иерархическим и функциональным. Иерархический способ предполагает распределение ответственности между подразделениями путем последовательной субординации одних другим. Такой способ делает возможным оперативную оценку качества исполнения задач ближайшими управленческими подразделениями, корректировку действий по изменению условий достижения целей. Функциональный способ предусматривает выделение относительно обособленных подразделений, акцентирование внимания на сетевые принципы организации властных полномочий, расширение доли гибких, косвенных методов влияния на социально-экономические процессы. Функциональный способ организации обусловливает повышение самостоятельности ее участников, усиливает роль оперативных методов влияния власти на контролируемые ею процессы. Эта гибкость обеспечивается ослаблением бюрократических принципов в управлении, вовлечением в систему управления большого числа слабо интегрированных в организационную структуру внештатных единиц.

Функциональный способ организации органов власти делает возможным реализацию в режиме функционирования органов власти модели программно-целевого управления, чьими отличительными признаками выступают отказ от бюрократического порядка в распределении задач между организационными звеньями, сметного финансирования заявленных мероприятий и ориентация на выработку приоритетных направлений в развитии территорий. Программно-целевое управление требует от функциональных подразделений тщательно проработанных и строго сбалансированных планов и программ по приоритетным направлениям развития соответствующего уровня власти, увязанных по срокам и ресурсам, зонам ответственности и конкретным результатам. Данный режим предусматривает не финансирование учреждений, а материальное обеспечение программ, сформированных этими учреждениями, — программ, являющихся частью общегосударственной политики.

Функциональный способ организации органов власти реализуется через расширение сферы исполнения функций управления и предоставление государственных и муниципальных услуг посредством таких институтов, как государственный (муниципальный) заказ, аутсорсинг, бюджетирование, ориентированное на результат, и пр.

Организация как функция публично-административного менеджмента предполагает закрепление за той или иной должностной единицей заложенной в план цели (задачи). В качестве инструментов такого закрепления могут быть использованы распределение сфер ответственности между субъектами, координация взаимодействия между различными функциональными звеньями и уровнями, определение порядка финансирования и обеспечения ресурсами плановых целей и пр. Организация в системе публично-административного менеджмента включает в себя ряд задач.

1. Определение уровней в системе публичного управления, распределение и закрепление полномочий между ними.
2. Организация эффективного распределения финансовых потоков между уровнями и звеньями управления, закрепление устойчивых источников формирования бюджета.
3. Определение оптимальной структуры управления администрацией органа власти.
4. Организация взаимодействия функциональных и территориальных подразделений.
5. Выбор оптимальной модели управления социально-экономическими и политическими процессами.
6. Организация кадровой работы в учреждениях власти.

Систему административного управления составляет взаимодействие между тремя блоками: общего мониторинга и стратегического планирования; исполнительных подразделений; обслуживающих подразделений[1]. Каждый блок содержит перечень специализированных служб, деятельность которых координируется высшими должностными единицами.

Характер управления работой административного аппарата задается заложенным в ее основу *типом организационной структуры (управления)*. Тип организационной структуры задает конкретную схему координации и контроля в работе функциональных подразделений администрации и служит формой распределения всех типов информации между основными командными уровнями и подразделениями.

---

[1] *Газарян А.* Создание законодательной среды для развития местной демократии и основные принципа формирования муниципальных структур // Город как самоорганизующаяся система. — Обнинск: Институт муниц. управления, 1997. — С. 73.

К основным типам организационных структур следует отнести *линейно-функциональный* и *программно-целевой*. Линейно-функциональный тип организационной структуры больше всего присущ иерархическому способу распределения полномочий, в соответствии с которым между организационными уровнями выстраивается достаточно устойчивая вертикаль власти. Линейно-функциональным следует называть такой тип организационной структуры административно-территориального образования, при котором реализация властных полномочий осуществляется путем строгого соподчинения территориальных уровней на основе разграничения компетенции между уровнями и обеспечения контроля каждого вышестоящего звена над нижестоящим. Реально система распределения таких полномочий осуществляется на основе сочетания линейных и функциональных связей в организации, обеспечивающих целостность и внутреннее единство отраслевых и территориальных звеньев системы публичного управления. Линейно-функциональный тип — наиболее устойчивая и популярная схема корпоративного управления, обеспечивающая оперативность и четкость принятия и исполнения управленческих решений. Отличительной чертой этого типа является подотчетность нижестоящих территориальных звеньев вышестоящим, выделение обособленных функциональных подразделений, наделенных особыми полномочиями, ориентация на консолидацию отраслевых и территориальных интересов на территории. Линейную часть данной структуры представляют административные учреждения различных территориальных уровней, находящихся в строгой субординации друг с другом. На государственном уровне иллюстрацией этого типа отношений выступает отношение министерств и их территориальных подразделений, размещенных в регионах. На муниципальном уровне показательно соотношение администраций городов (органов исполнительно-распорядительной власти) и административных округов (районов). Функциональную часть линейно-функциональной структуры в органах власти представляют отраслевые подразделения власти, исполняющие полномочия в реализации государственных (муниципальных) функций или услуг и имеющие для реализации этих полномочий специальные институты. На федеральном уровне функциональная организация власти осуществляется через министерства, агентства и службы, на региональном — через специализированные министерства и управления. Специализацию соответствующих министерств и ведомств на государственном уровне иллюстрируют положения Конституции и 184-ФЗ, определяющие предметы исключительного ведения РФ, а также полномочия

органов государственной власти субъектов Федерации в рамках совместного ведения РФ и субъектов Федерации. Муниципальную власть могут представлять соответствующие функциональные подразделения администрации (департаменты, управления), локализованные вокруг решения вопросов местного значения. Поэтому формирование исполнительных органов власти на муниципальном уровне осуществляется на базе таких отраслей, как общее образование, строительство, безопасность, жилищно-коммунальное хозяйство, инженерная инфраструктура, финансы, охрана природы, архитектура и градостроение, культура, физкультура и спорт, распоряжение муниципальным имуществом, чрезвычайные ситуации, пресса и СМИ и пр.

Содержание управления в структуре организации административного управления составляют линейные и функциональные связи. Линейные связи выражают зависимость данного должностного лица от другого согласно штатному расписанию. Руководители внутригородских районов (округов), директора департаментов и управлений муниципалитета подчиняются главе местного самоуправления. Департаменты распоряжаются выделенными для них средствами в рамках своих функциональных обязанностей, периодически отчитываясь перед главой администрации. На заседаниях коллегий вопросы отраслевого (функционального) управления в обязательном порядке согласовываются с руководством территорий (округов).

Важнейшим направлением в развитии организационной структуры городских администраций в крупных городах России стало формирование *программно-целевого типа* управления, существенно отличающегося от линейно-функционального типа организации, восходящего к советскому периоду. Программно-целевой тип управления начал формироваться на крупных предприятиях в 1920-х гг. в связи с усилением конкуренции на рынке и необходимостью диверсификации производства на конкурирующих предприятиях. Существенное расширение номенклатуры продукции и услуг на этих предприятиях потребовало перехода на новые принципы организации производства и управления. Их отличительной особенностью стало перераспределение властных полномочий по всей цепочке управленческой пирамиды в направлении усиления автономии подразделений предприятия. С точки зрения программно-целевого метода развитие муниципального образования может рассматриваться через совокупность реализуемых проектов, имеющих конкретные цели, ресурсы и временные рамки. «Программно-целевые структуры, — пишет Б. З. Мильнер, — представляют собой организационные формы ком-

плексного управления (с помощью специально создаваемых временных органов) всей производственной системой как единым объектом, ориентированные на отдельную цель... Задача программно-целевых форм управления состоит в обеспечении своевременного, качественного и экономического выполнения всех сформированных программ без нарушения сложившегося хода производства и процесса развития производственной организации»[1]. Сутью программно-целевого метода управления является управление взаимно согласованными программами (проектами) развития всех сфер жизнедеятельности муниципального образования, увязанными по ресурсам, срокам, в соответствии с принятыми приоритетами, а также взятыми к исполнению на основе договоров или по закону федеральными и региональными программами развития.

К преимуществам программно-целевого типа управления следует отнести:

- более глубокую проработку решений по функциональным направлениям;
- высокую компетентность специалистов, отвечающих за выполнение функций;
- высвобождение линейных менеджеров от части задач, решаемых функциональными руководителями;
- оперативность подразделений с широкими полномочиями;
- многоуровневую организационную структуру;
- делегирование полномочий;
- выделение функций стратегического управления и центральных функциональных служб.

К недостаткам в использовании программно-целевого метода организации следует отнести такие моменты, как:

- явное различие мировоззрений специалистов разных подразделений, что приводит к трудностям функционирования организации как единого целого;
- различие, а иногда и взаимоисключаемость целей различных подразделений, что может приводить к конфликтам между подразделениями;
- независимость отдельных подразделений, наличие которой препятствует интеграции различных направлений деятельности;

[1] *Мильнер Б. З.* Организация программно-целевого управления. — М.: Наука, 1980. — С. 107.

- неспособность стимулировать внутреннее предпринимательство, которое в силу раздробленности организации доступно только высшему эшелону управления.

Одним из элементов программно-целевого типа организации в сфере государственного и муниципального управления является конкурсное размещение государственных и муниципальных заказов, обеспечивающих экономию бюджетных средств на основе создания условий равной конкуренции между подрядчиками. Начало этой практики было положено указом Президента РФ от 8 апреля 1997 г. № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд».

До последнего времени вопросы закупок продукции для государственных и муниципальных нужд регулировал Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». Закон формулировал требования к процедурам организации торгов, отбора поставщиков, заключения контракта, юридического оформления сдачи-приемки работ и пр. Однако в законе явно преувеличивалось значение цены как критерия оценки конкурсных предложений, а также ограничивался перечень допустимых способов размещения заказа. Оказалась размытой и персональная ответственность заказчика за результаты размещения государственного (муниципального) заказа. Закон также не учитывал особенностей закупок продукции для нужд обороны страны, научно-исследовательских центров, бюджетных организаций и пр. Предусмотренные 94-ФЗ процедуры позволяют участвовать в размещении заказа и побеждать поставщикам с низкой квалификацией, не обладающим реальными производственными возможностями для надлежащего исполнения государственного (муниципального) контракта.

В настоящее время осуществляется разработка новой *федеральной контрактной системы*, позволяющей оптимизировать систему государственных и муниципальных закупок. Основу этой системы должна заложить совокупность норм и правил, обеспечивающих единый технологический цикл организации закупок для обеспечения государственных (муниципальных) нужд. Основными обязательными этапами закупочного цикла должны стать: прогнозирование закупок товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд; формирование государственными и муниципальными заказчиками планов обе-

спечения государственных (муниципальных) нужд; размещение заказов на закупку товаров, работ, услуг; исполнение и мониторинг контрактов, приемка и анализ контрактных результатов в интересах планирования будущих закупок.

Введение законопроекта должно существенно повысить качество обеспечения государственных (муниципальных) нужд за счет реализации системного подхода к формированию, размещению и исполнению государственных (муниципальных) контрактов, обеспечить прозрачность на протяжении всего цикла закупок — от планирования до приемки результатов, предотвратить возможность коррупционных действий и других злоупотреблений в сфере обеспечения государственных и муниципальных нужд. Принятие законопроекта призвано создать стимулы к модернизации отечественной экономики, надежному управлению технологическими и экономическими рисками, развитию добросовестной конкуренции.

На муниципальном уровне с середины 1990-х гг. стал формироваться институт муниципального заказа, предусматривающий выделение местным бюджетом целевых расходных средств подрядчикам, способным в установленный срок и с наименьшими издержками выполнить полученный заказ. Разработанные в российских муниципалитетах на основе указа Президента РФ положения о муниципальном заказе предписывали необходимость при превышении стоимости закупок определенного уровня (как правило, 1000 минимальных оплат труда) использования любого вида конкурса, что позволило бы значительно снизить стартовые цены на закупаемую продукцию и сэкономить бюджетные средства. Функциональным подразделениям администрации, являющимся самостоятельными юридическими лицами, давалось право заключать контракты, размеры которых не превышали пороговой суммы. Тем не менее практика применения муниципального заказа, регулируемая нормами 94-ФЗ и муниципальными правовыми актами, пестрит значительными нарушениями, прежде всего в области назначения начальной цены заказа, обеспечения конкурсных условий в предоставлении заказа, оценки качества представляемых заявок и пр.

Одной из разновидностей программно-целевого управления и функционального способа организации является система бюджетирования, ориентированного на результат (БОР). БОР — это система организации государственного и муниципального управления, обеспечивающая планирование расходов с непосредственной привязкой к достигаемым результатам. В отличие от традиционного (затратного) бюджетирования, основанного на «освоении» получателями бюджетных средств,

объемы которых, как правило, рассчитываются на основе индексации расходов предыдущего года, БОР отличается высокой степенью детализации расходов и повышенной ответственностью бюджетополучателей за полученный результат. Данная технология начала формироваться после принятия в России Концепции реформирования бюджетного процесса, утвержденной постановлением Правительства РФ от 22 мая 2004 г. № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов». Технология БОР позволяет координировать планы отдельных подразделений и увязывать их с общими стратегическими целями территориального органа управления. Ее применение предполагает формирование особого порядка распределения финансовых ресурсов, основанного на прогнозировании развития основных сфер общества и распределении ответственности за достижение плановых заданий между теми, кто курирует развитие этих сфер.

Одним из средств в реализации технологии БОР являются целевые программы, предусматривающие проработку информации о поставленных целях и задачах, планируемых мероприятиях, сроках выполнения, затратах, ожидаемых результатах, а также методах контроля за их исполнением. Целесообразность использования данной технологии продиктована слабой координированностью деятельности подразделений администраций, бюрократическими ограничениями в налаживании согласованной политики между ними, направленной на стратегические цели. БОР позволяет обеспечивать прозрачность выполнения заявленных целей, вовлекать население в процесс определения приоритетов финансирования и оценки качества предоставляемых услуг. Распределение средств между подразделениями власти осуществляется через бюджет, трансформирующий приоритеты общества в перечень затратных статей и финансируемых мероприятий.

Кроме целевых программ, технология БОР в финансовой сфере предполагает строгое ведение реестров расходных обязательств, обоснование бюджетных ассигнований, презентацию докладов о результатах и основных направлениях деятельности (ДРОНД) и ряд других. Отчет об исполнении заложенных в бюджет параметров должен содержать информацию о достигнутых результатах, а также формулировку промежуточных и целевых индикаторов. Выделение индикаторов вообще является необходимым элементом современной системы государственного управления и служит основой формирования ответственности госслужащих за качество своей работы. При инструментализации целей, выдвигаемых для формирования системы индикаторов, выделяют «поддерживающие» (статические) и «развивающие» (динамические)

функции и соответствующие им индикаторы. Первые связаны с необходимостью поддержания (достижения) некоторых общественно ожидаемых (приемлемых) результатов, вторые — с развитием тех или иных сфер общественной жизни[1].

Однако технологию БОР нельзя рассматривать как исключительно финансовую — ее политический статус также неоспорим.

Более половины стран ОЭСР внедрили систему БОР, которая включает в себя установление и мониторинг целевых показателей, а также их последующее использование в ходе принятия решений. Внедрение БОР в систему государственного управления способствовало повышению прозрачности деятельности органов государственной власти, усилению их подотчетности власти и налогоплательщикам. 24 из 34 стран, входящих в ОЭСР, информируют население о результатах деятельности сектора государственного управления, распространяя отчеты о деятельности отдельных министерств или информацию о деятельности правительства в целом. Данная технология широко используется и на местном уровне, где имеется возможность повысить уровень осведомленности потребителей муниципальных услуг (например, в области среднего образования или транспортного обслуживания), и позволяет им сделать осознанный выбор в пользу того или иного поставщика услуг.

Одним из проявлений программно-целевой организации публично-административного управления является аутсорсинг. *Аутсорсинг* в государственной сфере представляет собой передачу органом власти (бюджетным учреждением) определенных обеспечивающих функций для исполнения внешним субъектам путем заключения государственных контрактов и (или) договоров возмездного оказания услуг. Другими словами, аутсорсинг — это использование специализированных услуг внешних для органов публичной власти организаций для предоставления публичных услуг. На начало 2011 г. уже несколько региональных органов власти начали осуществлять передачу ряда своих функций, а также функций государственных учреждений сторонним организациям; в их числе Пермский край, Тамбовская и Сахалинская области.

За рубежом уже давно пришли к выводу, что наиболее эффективно и экономически выгодно использовать услуги специализированных

---

[1] *Богоров В., Корольков М.* Бюджетирование, ориентированное на результат: опыт стран ОЭСР и уроки для России // Власть, 2010. — № 12. — С. 165–168 (http://www.intalev.ru/agregator/pbb/id_70875/).

компаний, чьей основной работой является оказание такого рода услуг. Ярким примером может быть Голландия, где все органы государственной власти подключены к единому центру обработки данных через коммерческую аутсорсинговую систему. В России аутсорсинг в публичной сфере развивается очень медленно, хотя и есть определенные попытки внедрить эту технологию в различных отраслях и отдельных регионах.

Введение аутсорсинга исключает контроль вышестоящих органов исполнительной власти в отношении своих обособленных подразделений и служит основой главным образом функционального, а не бюрократического способа распределения административных функций.

Контроль в публично-административной сфере

Тем не менее организацию деятельности органов публичной власти трудно представить без процедуры *контроля*, выступающей составной частью организации, средством оценки соответствия выполнения представителями органов власти функций принятым ими стандартам. *Публично-административным контролем* следует называть совокупность служебных полномочий органов публичной власти в области обеспечения соответствия результатов деятельности хозяйствующих субъектов законодательно принятым решениям.

Контроль как в государственной, так и в муниципальной сферах, подразделяется в соответствии с принципом разделения властей на три вида: исполнительный, законодательный и судебный. *Исполнительный контроль* связан с возможностью административного влияния на работу исполнительных органов власти различных уровней, ведомств и отраслей с ориентацией на реализацию основных направлений стратегического развития. *Законодательный контроль* предполагает правоспособность отдельных специализированных органов на территории оценивать соответствие деятельности субъектов различных уровней действующему законодательству. *Судебный контроль* опирается на отлаженную в судебной системе практику согласования решений между различными институтами судебной власти, установленный порядок принятия к производству и рассмотрения дел и пр.

В зависимости от целей и характера осуществления контрольных функций контроль может быть стратегическим и оперативным. *Стратегический контроль* предусматривает отслеживание соответствия деятельности хозяйствующих субъектов намеченным в стратегическом плане целям. Осуществление стратегического контроля является возможным при налаживании эффективного *оперативного контроля*, на-

целенного на выполнение задач функциональными подразделениями региональной власти. Обязательства по использованию того или иного вида контроля должны быть равномерно распределены между уровнями власти.

К числу условий организации государственного и муниципального контроля, определяющих условия реализации функций публичной власти, следует отнести принципы законности, плановости, полноты и достоверности информации о контрольных объектах, целевого использования финансовых средств, эффективности контрольной деятельности и гласности.

Принцип законности нацеливает при организации муниципального контроля на строгое соблюдение законов страны, являющееся непременным условием легитимации местной власти и ее приближенности к повседневным нуждам населения. Плановость обеспечивает последовательность и взвешенность принимаемых на муниципальном уровне решений. Орган управления не имеет права рисковать и обязан достигать результатов в строгом соответствии с принятыми задачами и выделенными для их реализации ресурсами. При реализации принципа полноты и достоверности информации выполнение требования адекватного и взвешенного решения становится возможным только при наличии полной и точной информации о сферах, подконтрольных административным органам. Принцип эффективности контрольной деятельности предполагает закладку в ее режим действия механизма, позволяющего отслеживать и замерять процесс, результаты этой деятельности, оптимизировать режим совершенствования контролируемого объекта. Благодаря принципу гласности обеспечивается публичный характер принимаемых на территории решений, информированность широкой общественности о работе муниципальных органов власти, общественной жизни на территории.

Необходимо различать также *внутрифирменный* (организационный) и *текущий* (производственный) контроль. Первый связан с регулированием деятельности служащих, оценкой исполнения ими своих обязанностей и корректировкой вверенных им функций. Второй призван обеспечить исполнение целей и задач административным аппаратом в целом на основе соблюдения контрольных нормативов состояния и функционирования объекта управления. Внутрифирменный (организационный) контроль опирается на тщательно разработанную систему должностных инструкций и аттестации, лежащую в основе организации деятельности административного аппарата. Текущий (производственный) контроль предполагает выработку оптимальной

схемы функционирования объекта управления, соблюдение контрольных нормативов качества услуг и режима их предоставления. Механизм организации текущего (производственного) контроля включает в себя формирование благоприятных условий для развития представляющих основные социально-экономические сферы субъектов, взаимодействие с которыми способствует восполнению доходной базы территории, а также для эффективного размещения производительных сил в регионе.

Особенностью контроля в сфере кадрового регулирования является жесткая регламентация функциональных обязанностей служащих нормативными актами. Всю совокупность кадровой документации, обеспечивающую условия для контроля над деятельностью лиц, занимающих государственные и муниципальные должности, можно условно разделить на пять взаимосвязанных блоков: организационные документы (должностные инструкции, штатное расписание, регламент работы), распорядительные (приказы и распоряжения по кадрам), информационно-справочные (протоколы, акты, переписка, графики, касающиеся кадровых процессов), учетные и персональные (личное дело)[1].

В целом контроль выполняет три функции: стимулирующую, фискальную и санкционную.

Стимулирующая функция контроля направлена на предоставление благоприятных условий и льгот тем предприятиям, деятельность которых является полезной для страны, региона, муниципалитета и находится в русле приоритетных задач развития территории.

Фискальная функция контроля нацелена на поддержание бюджетной и налоговой дисциплины физическими и юридическими лицами, чья производственная деятельность протекает на данной территории. Контроль осуществляет федеральная налоговая служба, имеющая свои территориальные подразделения на всех уровнях организации публичной власти.

Санкционная функция контроля направлена на разработку средств административного влияния и запретительных мер в отношении субъектов, чья деятельность идет вразрез с действующим на том или ином уровне законодательством. Исполнение санкционной функции представляется необходимым элементом органов публичной власти, являясь ее отличительным признаком. Объектом административного кон-

---

[1] *Иванов В. В., Коробова А. Н.* Муниципальный менеджмент: Справочное пособие. — М.: Инфра-М, 2002. — С. 351.

троля со стороны органов власти являются договоры, обязательства предприятий и учреждений, бюджеты, целевые программы, собственность, фонды общественных организаций и местных органов власти и многое другое.

В зависимости от характера используемых средств деятельности выделяются следующие виды контроля: служебный, санитарный, средовой, юридический и финансовый.

Служебный контроль означает деятельность по отслеживанию и регулированию текущих оперативных задач, опирающуюся на сложившуюся структуру функциональных обязанностей среди членов организации. Целью данного вида контроля является обеспечение бесперебойной работы производственной системы в рамках сложившегося режима работы. Инструментами служебного контроля выступают регламент и должностные инструкции.

Санитарный контроль призван отслеживать и регулировать деятельность хозяйствующих субъектов в сфере соблюдения норм санитарной безопасности производственного процесса. Производственный процесс в системе регионального управления находит свое выражение в производстве услуг, имеющих тесную привязку к реализации территориального интереса и формирующих соответствующий уровень валового регионального продукта. К перечню инструментов санитарного контроля относятся нормативы выбросов и расходов материалов, а также сведения о заболеваемости населения на территории.

Средовой контроль — это деятельность уполномоченных органов по отслеживанию и регулированию взаимоотношений между хозяйствующими субъектами и населением в области использования природных ресурсов и поддержки качества среды, формирующегося в ходе природопреобразующей деятельности предприятий. Инструментом средового контроля является лицензирование и аудит хозяйствующих субъектов, чья деятельность в наибольшей степени оказывает воздействие на природную среду.

Юридический контроль является средством правового обеспечения производственного процесса, а также обоснования принимаемых на территории решений с учетом действующего законодательства. Инструментом юридического контроля является законодательство всех уровней, а также решения судебных органов.

Объектом *финансового контроля* является главным образом бюджет в части расходов на строго определенные цели. Разделение финансового контроля на предшествующую, текущую и последующую стадии дает

возможность последовательного учета расходования бюджетных средств в соответствии с графиком исполнения плановых задач.

Особенностью контроля в публично-административной сфере является проверка режима соблюдения законодательства предприятиями и учреждениями, выполнение ими обязательств, присущих им как субъектам гражданских правоотношений. При этом контроль может выполняться на одном из уровней: административном, отраслевом и окружном. В зависимости от уровня может меняться степень жесткости осуществляемого контроля, который имеет максимальное значение на административном и окружном уровнях и носит косвенный характер на уровне отраслей.

Целью *административного контроля* является подчинение деятельности исполнительного звена принятым в сообществе образцам и схемам организационного поведения, определенным действующим законодательством и документам внутреннего распорядка. Административный контроль осуществляется по основным позициям внутрифирменного регулирования: контрольным заданиям, должностным инструкциям, регламентам.

Окружной контроль представляет собой организацию наблюдения за деятельностью низовых территориальных подразделений органов публичной власти по основным направлениям ее деятельности и сбора сведений по ключевым позициям административной и статистической отчетности: программ социально-экономического развития муниципальных образований, социальных паспортов микрорайонов, отчетов об использовании целевых бюджетных средств и пр.

Отраслевой контроль базируется на количественных показателях индикативного плана для ведущих отраслевых групп территориального образования, от состояния которых зависит благосостояние граждан. Исполнение этого вида контроля предполагает разработку экономической политики органов власти, предусматривающей меры государственной и муниципальной поддержки ведущих системообразующих предприятий и отраслей.

Осуществление функции контроля предполагает последовательное прохождение перечисленных ниже стадий.

1. Формулирование стандартов (нормативов).
2. Определение допустимых отклонений.
3. Корректировка контролирующей деятельности.

Стандарты (нормативы) задают ориентиры социально адаптируемых целей территориального образования, обеспеченных ресурсами.

Наиболее значимыми в системе публично-административного управления являются государственные стандарты, административные и технические регламенты, соблюдаемые на соответствующих уровнях управления. Одни стандарты утверждаются на федеральном уровне, другие — на региональном. К первым относятся показатели минимальной заработной платы, минимальной пенсии, минимальной обеспеченности жилья на человека и т. д., ко вторым — привязанные к региону минимальная потребительская корзина, районные (поясные) коэффициенты и т. д.

Процесс контроля — это процесс диахронный, то есть по времени он охватывает как начальную стадию управления, так и ее заключительную часть. Осуществление контрольной деятельности во времени с учетом ее особенностей, приходящихся на каждую точку кривой жизненного цикла, является ее важнейшей родовой характеристикой и делает актуальным деление на предварительную, текущую и заключительную стадии, приходящиеся на две ключевые формы: *входной* и *выходной* контроль.

Входной контроль призван осуществлять функции наблюдения и регулирования поступающих в аппарат управления информационных потоков. В содержание такой информации должны быть включены сведения о материальных, финансовых и энергетических источниках деятельности организации, об их кадровом обеспечении. На входе контролирующие органы должны следить за тем, чтобы все задания, вытекающие из схем стратегического и оперативного планирования, были правильно распределены, чтобы каждый из членов организации четко представлял себе, что он должен делать, какова его ответственность за допущенные нарушения. Входной контроль необходим также для оценки состояния организационной системы и ее уязвимых мест — своеобразных каналов ее возможного разрушения.

Объектом входного контроля являются поступающие в организационную систему потоки, служащие исходным условием функционирования организации. К перечню этих потоков следует отнести:

- материальные (оборудование, сырье, ресурсы);
- технологические (ноу-хау, патенты и пр.);
- кадровые (персонал);
- организационные (нормативно-правовые документы, распоряжения вышестоящих органов власти);
- информационные (письма и обращения граждан);
- финансовые (платежные документы и пр.).

Важнейшим условием, предваряющим процедуру контроля, является доведение до исполнителей текущих целей организации. Для этого контролирующий субъект должен обязательно знать, что должно получиться на выходе и как это лучше реализовать. Контроль не должен внушать страха, и поэтому целью контроля будут являться не запрет или угрозы, а поддержание оптимального режима в работе подчиненных. Контроль должен быть большей частью предупреждающим, чем констатирующим.

Теория муниципального управления определила ряд *методологических инструментов организации контроля*, применение которых на практике повышает его действенность.

Среди наиболее простых и эффективных способов организации входного контроля выделяется *матричный метод организации контроля*. Он позволяет соотнести два уровня информации, что дает возможность анализировать различные параметры деятельности в разрезе запланированного результата. Представление об одном из вариантов установления входного контроля при отборе персонала на работу в местные органы власти дает табл. 13. Квадраты оценочной матрицы могут быть заполнены экспертными баллами, значение которых выражает соответствие того или иного личностного качества конкретному должностному уровню.

Таблица 13. Матрица оценки личных качеств при отборе персонала

Должностной уровень	**Профессионализм**	**Аккуратность**	**Работоспособность**	**Честность**	**Компетентность**	**Здоровье**
Заместитель директора департамента	9	7	8	7	9	7
Начальник управления	9	7	9	8	8	7
Главный бухгалтер	9	7	8	6	8	9
Начальник отдела	8	9	7	9	8	7
Начальник информационной службы	6	8	8	7	6	8

Приведенная выше матрица позволяет контролирующему субъекту определить основные критерии, на основании которых может быть осуществлен отбор специалистов соразмерно выполнению наиболее

значимых для администрации работ в сочетании с принятыми стандартами поведения, личностными качествами или физическими характеристиками кандидатов.

Другим возможным вариантом использования матричного метода является способ определения степени ответственности контролирующих органов за исполнением плановых заданий (табл. 14).

Таблица 14. Матрица закрепления сфер ответственности за должностными лицами

Должностной уровень	Своевременность выплаты зарплат бюджетникам	Исполнение нормативов по ЖКХ	Проведение аттестаций	Качество	Сроки исполнения
Мэр	–	+	–	0	0
Директор департамента	+	+	+	–	–
Начальник управления	–	0	+	+	+
Начальник отдела	–	–	0	+	+
Специалист	0	–	–	0	+

В зависимости от степени ответственности контролирующих лиц (органов), выражающейся в наличии положительной и отрицательной корреляций, целесообразно выделить две формы контроля (прямой и косвенный), предопределяющие специфику соответствующих мероприятий ответственными лицами.

Прямой контроль, обозначенный символом прямой корреляции («+» на схеме), ориентирован на внешнее регулирование деятельности работников, на гармонизацию групповой и индивидуальной мотивации, на выполнение четких и определенных задач, поставленных руководством. *Косвенный контроль*, сопряженный с наличием отрицательной корреляции («–» на схеме), призван регулировать деятельность работников изнутри, делая это либо за счет использования непрямых методов стимулирования мотивации к труду, либо посредством корректировки вызывающих это стимулирование факторов. «0» означает отсутствие закрепленных контрольных полномочий в данной сфере для конкретного должностного лица.

Представленное распределение контрольных функций между различными должностными уровнями отвечает критерию необходимого разнообразия и служит средством оптимального распределения

контрольной нагрузки между управленцами с учетом имеющихся объемов их полномочий.

Выходной контроль — деятельность по управлению отношениями в организации, основанная на необходимости отслеживания результатов выполнения производственных заданий, их текущего анализа и последующей корректировки. Выходной контроль призван осуществить функции наблюдения и регулирования текущих в недрах организационной системы процессов. Специфической чертой выходного контроля является его непланируемость, остаточность. В системе публично-административного менеджмента специфика выходного контроля заключается в том, что по результатам деятельности административных органов власти судят о работе всего аппарата управления на всех рабочих стадиях.

К перечню объектов выходного контроля следует отнести:

- контроль за качеством результатов труда;
- контроль за дисциплиной труда;
- контроль за соответствием качества предоставляемых публичных услуг существующим законам, распоряжениям и внутреннему регламенту.

На выходной контроль приходится главным образом заключительный этап в создании системы контроля — этап измерения и сравнения результатов с заданными стандартами, после прохождения которого продукт управления выходит за рамки прямого воздействия. Наиболее популярным видом выходного контроля является контроль за качеством результатов управленческого труда. Его философию выразил знаменитый закон Мэрфи: «Недовыполнение задачи встречается намного чаще, чем перевыполнение». Неблагоприятным для управляющего последствием этого закона является тенденция к снижению качества предоставляемых публичных услуг, которая возникает вследствие допускаемых ошибок в управлении.

При организации выходного контроля необходимо соблюдение ряда правил.

1. Функции контролера на входе и выходе должны быть разделены между различными людьми.
2. Контролирующее лицо должно быть подробно инструктировано о нормах и стандартах, критериях качества, подведомственных подразделениях.
3. Основное назначение выходного контроля направлено на внушение исполнителю мысли о том, что от его работы зависит судьба как всего предприятия, так и его собственная.

Институциональными единицами администрации, берущими на себя функции контроля, являются организационный, нормативно-правовой отделы, пресс-центр, общий отдел, контрольно-ревизионная комиссия, отдел по работе с населением, письмами и обращениями граждан и др.

В публично-административном менеджменте контроль выполняет конституирующую и регулирующую функции. Значение конституирующей функции состоит в том, чтобы определить общие правовые рамки деятельности субъектов территориального образования, их статус и место в системе общественных отношений. Регулирующая функция заключается в упорядочении текущей деятельности этих субъектов, а также отражает принятый в данном сообществе порядок подготовки и принятия решений. Конституирующую функцию муниципального контроля выполняет устав муниципального образования (в ряде стран — хартии), тогда как регулирующую — регламент работы его представительных и исполнительных органов.

Дополняет функцию контроля в публично-административном менеджменте функция мотивации, обеспечивающая надлежащую ответственность государственных и муниципальных служащих за результаты своего труда. Как функция публично-административного менеджмента *мотивация* имеет свои особенности. Главная из них состоит в том, что стимулирование труда государственного (муниципального) служащего в меньшей степени, чем других категорий работников, определяется размерами заработной платы. Заработная плата как в государственной, так и в муниципальной службе сравнительно невелика и за последние несколько лет для большинства категорий не превышает средней заработной платы в промышленности. И это одна из причин существенного снижения престижа государственной и муниципальной службы, способствующая высокой текучке кадров в этой сфере. Демографический анализ кадрового состава государственной и муниципальной службы свидетельствует о преобладании служащих в возрасте от 41 до 45 лет. Пришедшийся на начало третьего тысячелетия значительный приток молодежи в органы муниципальной власти вызван значительной заинтересованностью местных властей в нахождении нестандартных форм решения актуальных проблем. Достаточно выраженная готовность молодежи, прежде всего выпускников вузов, поступить на работу в органы власти диктуется главным образом действующим статусом государственного (муниципального) служащего, а также широкими возможностями и перспективами, которые открывает пребывание на соответствующих должностях. В ходе своей текущей деятельности молодой человек не только получает некоторые

навыки работы в административной сфере, но и обретает связи, полезные знакомства, позволяющие ему легче реализовать свою карьеру даже в случае ухода из органов власти. Вместе с тем законы о государственной и муниципальной службе предоставляют человеку значительные преимущества перед другими категориями работников — возможность бесплатно повысить свою квалификацию и профессиональный уровень, пенсионное обслуживание за выслугу лет, обязательное государственное страхование, возможность предоставления жилья, служебного транспорта и пр. Все это служит естественным фоном для создания мотивационного эффекта при отборе и координации работ административного персонала.

Тема 19. Принятие решений в сфере государственного и муниципального управления

Особенности принятия публично-административных решений. Порядок принятия публично-административных решений. Административные регламенты. Информационная поддержка принятия публично-административных решений. Роль научных исследований в подготовке и принятии административных решений. Регламенты работы представительных органов власти. Критерии выбора административных решений.

Принятие решений в системе государственной и муниципальной власти имеет свои особенности, связанные главным образом с тем, что вынесенный вариант решения должен быть не только эффективным, но и признанным большинством населения, а также отвечать критериям легитимности и справедливости. Центральными субъектами, участвующими в подготовке и принятии решений на государственном уровне, являются глава государства, Правительство, законодательный орган власти, а также Конституционный и Верховный Суды. В сферу принятия таких решений входят вопросы выбора приоритетных направлений социально-экономического развития страны, обеспечения ее безопасности, защиты интересов ее подданных как внутри страны, так и за пределами, поддержки и развития ее ключевых институтов и пр. На местном (региональном и муниципальном) уровне главными инициаторами принятия решений местного значения также выступают представители основных ветвей власти, локализованных в том или ином территориальном образовании.

Решения, принимаемые органами власти, предопределяют реализацию различных направлений государственной и муниципальной

политики, разделенных по основным функциональным блокам: политические, экономические, правовые, этические, технические и т. д. Будучи выстроенными в комплексную систему функций территориального образования, решения, принимаемые различными категориями должностных лиц аппарата управления, приобретают особый характер, определяемый их местом в структуре взаимодействия этих функций друг с другом. Следовательно, конкретные виды управленческих решений производны от состояния параметров системы управления. В зависимости от уровня целей разработанного плана выделяют стратегические и оперативные решения. Организационные особенности обусловливают проявление сложных (комплексных) и простых, одно- и многокритериальных, гибких и жестких, штатных и внештатных решений. Условия контроля, интегрированные в систему управления, обеспечивают использование прямых и косвенных, предварительных, текущих и реализационных решений. А функция прогнозирования становится основой для выделения пробных и упреждающих, ситуационных и целевых, кратко-, средне- и долгосрочных решений.

Решения, принимаемые органами публичной власти, должны быть не только эффективными, но и социально значимыми. Для того чтобы достигнуть гармонизации экономических и социальных интересов, решения органов власти должны быть научно обоснованными. Научная обоснованность решений означает их взвешенность, достоверность и доказательность — черты, закрепляемые процедурой их принятия. Результативность решений органов власти может измеряться не только в стоимостных категориях, но и в оценке социальной пользы от их исполнения. Оценить пользу можно не только в денежной форме, но и в виде общественных преференций, качественных характеристик различных сфер жизни и пр. Целесообразность оптимальных решений диктуется интересами гармонизации общественных интересов, соображениями гуманизма и приоритета высших человеческих ценностей. И все же экономическая обоснованность принятия решения остается ключевым признаком эффективности работы власти, поскольку закладывает в основу его оценки критерии, по которым можно оценивать профессионализм лиц, выносящих такие решения. Обоснованность публичных решений предполагает их обусловленность действенностью ранее принятых решений, отработанностью технологий претворения таких решений в жизнь, подбором содействующих реализации этих решений институтов. Оптимальные публичные решения должны предусматривать процедуру предвосхищения возможных результатов,

к которым эти решения могут привести, поскольку результаты многих решений обычно проявляются через продолжительный промежуток времени.

Порядок принятия эффективных публично-административных решений включает, как правило, прохождение следующих стадий.

1. Описание проблемной ситуации.
2. Формулировка проблемы, требующей разрешения.
3. Предварительный анализ, выдвижение гипотез.
4. Установление целей и задач.
5. Определение критериев.
6. Поиск, анализ и сопоставление альтернатив, вариантов решения.
7. Оценка риска.
8. Выбор оптимального варианта решения.
9. Разработка плана реализации принятого решения.

Непременным условием принятия решения в публично-административной сфере является учет мнения населения, трансформированный в перечень необходимых организационных норм, обеспечивающих обоснованность и целесообразность принимаемых решений. Данное условие полнее всего может быть обеспечено путем разработки соответствующего механизма, предусматривающего особую процедуру принятия решения уполномоченными для этого органами власти с соблюдением всех демократических принципов. В зависимости от уровня управления, схемы принятия решений государственными и муниципальными органами прописываются в конституции страны, уставах и конституциях регионов, в нормативно-правовых документах муниципальных образований. Уставами предусмотрены нормативные и ненормативные наименования актов. Нормативные наименования называются постановлениями, ненормативные — распоряжениями.

Законом № 131-ФЗ при обсуждении важнейших муниципальных правовых актов и принятии решений по вопросам местного значения предусмотрено проводить публичные слушания, опросы населения, созывать собрания и конференции, по результатам которых формулируются предложения для исполнения органами исполнительной власти. В отличие от референдума, опрос не имеет силы обязательного предписания, однако органы государственной и местной власти не вправе не учитывать выявленное в ходе опроса мнение жителей и должны использовать его результаты в процессе своей деятельности.

Важнейшим средством принятия решений органами власти является *регламент*. Регламент включает в себя перечень предписаний, позволяющих определить порядок принятия управленческих решений на базе структуры административного органа в рамках выделенных в нем полномочий и распределения ответственности между индивидуальными членами. Содержание и структура регламента определяется в зависимости от того, какую ветвь (исполнительную или представительную) он представляет.

В соответствии с утвержденной Правительством РФ Концепцией административной реформы в РФ 2006–2008 гг. улучшение деятельности органов *исполнительной власти* в части оптимизации ими управленческих решений невозможно без существенных изменений в системе регламентации функций, оказываемых ее подразделениями. Постановление Правительства от 11 ноября 2005 г. № 679 определило основные требования к порядку разработки и содержанию *административных регламентов* исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг. Требования касаются главным образом сроков и последовательности действий федерального органа исполнительной власти, порядка взаимодействия между его структурными подразделениями и должностными лицами, взаимодействия с другими федеральными органами исполнительной власти и организациями при оказании государственных услуг. Соответствующие регламенты исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг в первую очередь должны быть разработаны федеральными органами исполнительной власти, к сфере деятельности которых относится исполнение соответствующей государственной функции или предоставление соответствующей государственной услуги, и использованы в качестве основы для разработки регламентов органами исполнительной власти субъектов Федерации.

Программы проведения административной реформы в субъектах Федерации призваны повысить качество и доступность государственных услуг на региональном уровне, снизить административные барьеры для малого и среднего бизнеса, оптимизировать структуру управления регионами. Главными инструментами в реализации этой политики должны стать стандартизация и регламентация деятельности органов власти, внедрение механизмов управления по результатам и ликвидация избыточных функций.

К основным требованиям предоставления государственной услуги следует отнести ознакомление потребителей с порядком информирования

о государственной услуге, определение сроков и последовательности ее предоставления исполнительными органами власти. Кроме того, в административных регламентах должен быть сформулирован перечень оснований для отказа в предоставлении государственной услуги.

Регламентация сферы *законодательной власти* в качестве основной цели имеет легитимацию принимаемых легислатурами решений, обеспечение их качества и утверждение порядка реализации принятых решений. Основными элементами регламента в системе законодательной власти являются порядок созыва сессий, парламентских слушаний, заседаний комиссий и комитетов, кворум, полномочия депутатов, определение субъектов законодательной инициативы, порядок обсуждения законодательных инициатив и их принятия (чтения), порядок применения права вето.

Регламенты в работе исполнительных и законодательных органов власти дополняют друг друга, выстраивая прозрачную и открытую схему взаимодействия ветвей власти на основе строгих организационных предписаний. Поэтому в целом регламенты можно разделить на несколько разновидностей, соответствующих выполняемым ими функциям. К ним следует отнести прежде всего регламент проведения совещаний и сессий, регламент прохождения документов и регламент принятия решений.

Регламент проведения совещаний и сессий призван упорядочить работу на крупных представительных мероприятиях с точки зрения организации работы и экономии рабочего времени. Структуру регламента составляют несколько разделов, среди которых следует выделить общие положения, планирование работы и организационные мероприятия. Организационные мероприятия, в свою очередь, включают в себя следующие составляющие:

- порядок подготовки вопросов;
- порядок проведения организационных мероприятий;
- определение полномочий участвующих в организации субъектов;
- порядок проверки реализации полномочий;
- время, отводимое на доклады и выступления;
- ведение протоколов;
- публикацию регламента;
- порядок изменения регламента.

Регламент документооборота заключается в порядке регистрации и передачи проходящих через управленческие звенья распорядительных документов на основе действующих нормативных документов. Соответствующий вид регламента предполагает наличие трех звеньев в прохождении документа.

1. Входная стадия, на которой документ принимается к рассмотрению органами власти в соответствии с принятыми на себя полномочиями.
2. Стадия рассмотрения документа, которой предписывается делегирование полномочий на анализ документа соответствующей службе, должностному лицу, чьи функции наиболее близки к профилю зафиксированной в документе проблематики.
3. Выходная стадия в прохождении документа, призванная зафиксировать реакцию на содержание входящего документа на базе действующих в административном органе нормативов.

В целом описание регламента документооборота можно представить в виде таблицы (табл. 15).

Таблица 15. Структура регламента документооборота

№	Входящие документы		Должностная функция		Исходящие документы	
	Наименование	Регламентирующий документ	Наименование	Исполнитель	Наименование	Регламентирующий документ

Регламент принятия решений определяет порядок подготовки и принятия решений между управленческими уровнями и рядами.

Регламент принятия решений используется при рассмотрении таких вопросов, как:

- формирование структуры административных органов;
- распределение полномочий среди должностных лиц;
- определение порядка выборов должностных лиц;
- реализация текущей деятельности по координации (образование комиссий и рабочих групп);
- распределение финансовых потоков и др.

Ключевыми подразделениями регламентов являются правосубъектность выносимых решений, порядок внесения проектов, принятие

нормативных актов (1–2–3 чтения), установление контрольных сроков подачи и рассмотрения документов, порядок утверждения должностных лиц, порядок взаимодействия главы совета и главы администрации муниципального образования, порядок отчета главы администрации и процедура его возможного отзыва, способы разрешения споров между ветвями власти, а также порядок рассмотрения запросов депутатов, жалоб населения.

В условиях вхождения региональной власти в систему государственного управления и созданной в связи с этим сложной иерархической структуры политической власти возникает проблема разграничения законодательных и контрольных полномочий между ее уровнями. В решении этой проблемы используется сочетание законов как средств долговременного правового регулирования и подзаконных актов, обладающих строго ограниченной сферой применения.

Значительная роль в разработке и принятии решений отводится информатизации процесса управления. Благодаря информатизации органы власти оперативно обобщают информацию и повышают эффективность использования управленческих технологий, взаимодействуют со всеми заинтересованными структурами, упорядочивают процесс контроля состояния ключевых сфер жизнеобеспечения.

Область применения информационных технологий в практике публичного управления включает в себя различные сферы жизни общества, но особенно актуальным представляется их использование в таких сферах, как оценка и регистрация земельных участков, состояние и ведение реестра собственников объектов недвижимости, оперативный учет потребителей коммунальных услуг, ведение учета состояния зданий, коммуникаций и лицевых счетов граждан, юридических лиц и пр.

Информационное обеспечение публичного управления вбирает в себя два компонента: технические средства и программное обеспечение. На основе соотношения между компонентами судят о степени развития информационного обеспечения органа власти объемом его оперативных возможностей.

Информационная поддержка принятия решения предусматривает создание *баз данных*, используемых для оперативного управления протекающими на территории социально-экономическими процессами. Наиболее характерными базами данных для управления на местном уровне являются социально-демографические (паспортный стол, данные отдельных категорий граждан, общественных организаций, учреждений, списки избирателей), жилищно-коммунальные (финансово-лицевые счета, потребление ресурсов, технические параметры жилого

фонда и инфраструктуры), финансово-экономические (характеристики хозяйствующих субъектов, бизнес-проекты, результаты маркетинговых исследований, натуральные и финансовые плановые показатели, фактические и плановые расходы и доходы по синтетическим и аналитическим счетам), делопроизводственные (нормативно-распорядительные документы, служебная корреспонденция, кадры) и географические (ГИС) (земельный кадастр, строительство, транспорт, экологическое состояние, криминальная обстановка, размещение служб, текущее местонахождение объектов)[1].

Наличие тщательно подобранных баз данных является условием для создания различных моделей, имитирующих характер взаимодействия множества элементов, составляющих смежные информационные блоки. Использование таких моделей позволяет подбирать различные комбинации решений и находить наиболее эффективные их варианты.

Тема 20. Прогнозирование как функция государственного и муниципального управления

Прогнозирование и планирование. Функции прогнозирования. Особенности прогнозирования в деятельности публичных органов власти. Основные виды прогнозов. Экстраполяционный и сценарный прогнозы. Морфологический прогноз. Технология форсайта.

Начало государственной политики в области научного прогноза положено Федеральным законом «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития РФ», принятым в 1995 г. Данный закон предписывает ежегодную разработку прогноза социально-экономического развития на краткосрочную перспективу. Объектами прогнозирования на государственном уровне являются состояние и перспективы социально-экономического развития страны, оценка которых базируется на прогнозных результатах, достигнутых различными административными и хозяйственными субъектами за обозримый период. Оценка включает в себя перечень необходимой статистической информации на основе принятого классификатора в разрезе уровней государственного и муниципального управления.

---

[1] *Иванов В. В., Коробова А. Н.* Муниципальный менеджмент: Справочное пособие. — М.: Инфра-М, 2002. — С. 372–373.

Содержание функции прогнозирования в государственной и муниципальной сфере носит преимущественно социальный характер, поскольку основная часть прогнозов направлена на предсказание социально значимых исходов развития общества. Социальное прогнозирование имеет специфические особенности, заключенные в коммуникативном характере объекта прогноза. Своеобразие объекта социального прогнозирования состоит в том, что прогностической оценке подвержен объект, имеющий некий внутренний источник спонтанных всплесков, характер и частота которых определяются не столько параметрами внешней среды, сколько сущностной предрасположенностью самого объекта, выявляемой в ходе межсубъектных контактов. Целью социального прогноза является предсказание исходов сложившихся тенденций в развитии общества, образуемых в ходе взаимодействия различных социальных групп, принятия политических решений, функционирования экономических институтов и агентов рынка.

Объективной основой научного прогноза являются координаты объекта, представляющие собой устойчивое соотношение между количественными и качественными показателями, возможное изменение значения которых не влечет трансформации сложившегося соотношения и может быть предсказано при наличии соответствующих условий.

Основными задачами прогнозирования являются:

- предсказание тенденций развития территории на перспективу, в том числе вероятных темпов и уровней ее развития, структурных сдвигов для определения того, что нужно делать в настоящее время, чтобы обеспечить надежное будущее;
- постановка научно-технических, социально-экономических и других проблем, которые должны решаться в настоящее время в интересах будущего и для которых необходимо разработать программу их решения;
- предсказание последствий проводимых в настоящее время экономических и социально-экономических мероприятий с целью предупреждения диспропорций[1].

При проведении прогноза необходимо учитывать масштаб прогнозирования, время упреждения (горизонт прогноза), характер объекта прогноза и его функцию.

---

[1] *Шнипер Р. И.* Регион: диагностика и прогнозирование. — Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 1996. — С. 28.

Прогнозы могут быть как долгосрочными, так и краткосрочными. И в зависимости от вида прогноза устанавливается технология его проведения, а также степень обоснованности и точности его результата.

В целом можно выделить три функции прогнозирования.

1. Предвидение возможных тенденций, способных изменить ближайшие условия деятельности субъекта управления (поисковая функция).
2. Выявление альтернативных вариантов воздействия на естественную траекторию развития объекта с целью выбора оптимального решения (оптимизационная функция).
3. Оценка хода и последствий исполнения принятого решения со слежением и коррекцией соответствующей деятельности (контрольная функция).

Прогнозирование — способ предсказания будущего, основанный на перечне научно выверенных методов количественной и качественной обработки текущей информации. Однако *предсказательная* сторона прогноза отнюдь не исчерпывает всего его содержания, поскольку получение информации о будущем может и не являться самоцелью, а служить основой для принятия полновесных и взвешенных решений. И эта вторая сторона прогноза называется *предуказательной*.

К основным требованиям разработки и проведения прогноза относятся полнота содержательных представлений о траектории динамики объекта и адекватность технических приемов и инструментов поставленным целям.

Основные виды прогнозов

В науке сложилось несколько методов прогнозирования, которые можно свести к двум большим группам: *поисковое* и *нормативное*.

Поисковое прогнозирование — это способ предсказания будущего, основанный на выявлении заранее неизвестного исследователю результата (исхода) на базе предварительно подобранных параметров и алгоритмов экстраполяции.

Выделяют два вида поискового прогнозирования: экстраполятивное (традиционное) и альтернативное (новаторское). Экстраполяцией является предсказание будущего на основе прошлых тенденций. Экстраполятивное прогнозирование предполагает, что динамика объекта прогнозирования не содержит резких колебаний и воспроизводится последовательно и непрерывно. Другими словами, метод научной

экстраполяции может быть использован только при условии закрытой прогнозной модели, абстрагированной от случайных внешних воздействий.

В рамках экстраполятивного прогноза используются две его разновидности: методы простой и трендовой экстраполяции. Метод простой экстраполяции связан с простым перенесением тенденций прошлого на будущее путем подбора количественных параметров в рамках определенного временного диапазона. Научная экстраполяция предполагает отбор ключевых показателей изменения, значение которых в прошлом дает возможность исследовать, предвидеть соответствующие изменения в обозримом будущем. Алгоритм прогноза на основе экстраполяции включает прохождение двух ключевых этапов: оценку возможного верхнего предела для роста параметра, который подвергнут прогнозированию, и подбор регрессии, задающей параметры исследуемого процесса в любой точке временного периода. Использование метода простой экстраполяции возможно при наличии ряда условий:

- если в базе данных, закладываемых в прогноз, выполняется требование однородности;
- если прогноз исполняется лишь в диапазоне краткосрочного периода;
- если база данных включает в себя элементы, имеющие очень узкий диапазон вариации признака.

Метод трендовой экстраполяции предусматривает использование агрегированных параметров объекта и построение так называемых трендов, представляющих динамику сложносоставных показателей. Большую популярность получила идея прогнозирования на базе продления сложившихся трендов, измеряющих объемы необходимых инвестиций в расширяющиеся отрасли экономики. Основным отличием трендовой экстраполяции от простой является то, что первый метод базируется на выявлении интегрального показателя (показателей), чье изменение является показательным в тенденциях динамики объекта прогноза. Австрийским экономистом **Йозефом Шумпетером** (1883–1950) было отмечено, что действительным источником циклических колебаний, создающих основу для прогнозирования, является не всякое инвестирование в производство, а лишь инновации, имеющие сложное интегральное содержание. Современником Шумпетера, автором «больших циклов конъюнктуры» **Н. Д. Кондратьевым** (1892–1938) была выдвинута идея, что в мировой экономике на основе исследования

динамики индекса цен, номинальной заработной платы, показателей внешнеторгового оборота, производства чугуна, свинца и др. можно выделить так называемые длинные волны, охватывающие временные интервалы в 100–150 лет и обладающие высокой степенью предсказуемости контрольных участков этих волн. Продолжительность длинного цикла, по Кондратьеву, определяется средним сроком жизни производственных инфраструктурных сооружений. А «замена основных капитальных благ», служащих главным признаком критического звена в цикле, сопровождающего выход экономической системы из состояния спада, требует накопления ресурсов в натуральной или денежной форме, подготавливая начало новому циклу. Спрогнозировав фазу цикла, можно спрогнозировать динамику цен и заработной платы, покупательной способности и стремления к накопительству. По каждому показателю Н. Д. Кондратьев строит кривую. Выявляется средняя составляющая. Данная кривая была названа кривой цикла экономической конъюнктуры.

Цикл экономической конъюнктуры — это благоприятное либо неблагоприятное сочетание экономических факторов, влияющих на характер деловой активности и определяющих конкретное направление экономической специализации.

Метод трендового прогнозирования позволяет отслеживать динамику интегрированных показателей и в долгосрочной перспективе с учетом макроэкономических тенденций. Однако в условиях стабилизации спроса картина начала меняться из-за того, что окупаемость инвестиций стала достаточно низкой, а деятельность профсоюзов привела к стабилизации на рынке заработной платы. В то же время переход ведущих западных стран на энергоемкие и металлоемкие технологии сделал этот очень популярный метод недостаточно эффективным в изменившихся условиях.

Распространение экстраполяционных методов прогноза в практике прогнозирования, проводимого государственными институтами, связано с господством неоклассической парадигмы в экономической науке, специфическими особенностями которой выступают два обстоятельства:

- фирмы рассматриваются как хозяйствующие субъекты, максимизирующие прибыль в конкурентно насыщенной среде;
- экономическая система, в рамках которой действуют эти фирмы, находится в состоянии равновесия, где сбалансированы параметры спроса и предложения.

Основным же недостатком метода является то, что он может применяться в строго ограниченных пределах, очерченных типом изменяемого признака и степенью открытости прогнозной модели.

Альтернативный подход применяется в том случае, если исследуемая среда развивается спонтанно и импульсивно, динамика показателей развития объекта подвержена значительным колебаниям. И в этом случае исход в изменении объекта обнаруживает множество возможных состояний. Тогда альтернативный прогноз представляет собой разновидность сценарного прогноза, целью которого является выработка максимально возможных вариантов динамики исследуемого объекта.

Сценарный прогноз получил в последнее время широкое распространение и используется в качестве одного из ключевых условий разработки плановых документов. Сценарный прогноз своей популярностью обязан первым докладам Римского клуба, в которых были раскрыты эвристические возможности использования этого метода в решении глобальных проблем современности. А методология **Дж. Форрестера** и **Г. Медоуза** (род. в 1920) послужила исходной моделью для ее последующего использования в процедурах прогнозирования. Сценарный метод базируется на сочетании количественных и качественных характеристик объекта прогнозирования. Количественные методы позволяют отследить динамику ключевых контрольных параметров исследуемого объекта, тогда как качественные методы позволяют исследовать прогнозируемый объект в единстве всех возможных альтернатив.

Сценарий — это описание вариантов будущих состояний. С прогнозом его роднит то, что он также является способом предсказания будущего, однако без использования оптимизационной функции. Сценарный прогноз далек от практики апелляции к единственно возможным вариантам, оставляя за субъектом управления право содействия или противодействия тому или иному исходу этого сценария. В зависимости от оценки субъектом перспектив в реализации поставленной цели следует выделить три вида сценариев: пессимистические, вероятные и оптимистические. Из тактических интересов субъект управления вправе использовать любой вид с учетом специфики поставленной задачи.

Сценарий можно рассматривать как неформализованный многовариантный прогноз, объединяющий системно-логический и исторический подходы к изучению сложных объектов. Можно различать также поисковые и нормативные сценарии. И если поисковый сцена-

рий ориентирован на изучение возможных альтернатив социально-экономического развития, то нормативный занят более узкой задачей — изучением альтернатив внутри заданных субъектом управления целей. Смысл сценарного анализа заключается не только в рассмотрении альтернатив будущего, но и в оценке их долгосрочных последствий и вероятности их реализации.

Можно выделить следующие этапы реализация сценарного прогноза.

1. Разрабатываются два вида сценария исследуемой ситуации: оптимистичный и пессимистичный прогнозы.
2. Определяются основные тенденции в динамике ключевых экономических показателей по каждому варианту.
3. Изыскивается наиболее вероятный вариант в динамике исследуемой ситуации.

Целью сценарного метода является не столько выявление наиболее вероятного хода исследуемых событий, сколько сочетание приведенных сценариев с возможностью их текущей корректировки.

В рамках сценарного подхода можно применить ряд методов, позволяющих достаточно эффективно приспосабливать процедуры прогнозирования к реальной практике управления. Это касается прежде всего широкого круга проблем, к которым иногда нельзя однозначно применить меры, неизбежно ведущие к реализации поставленных целей. В связи с этим нельзя недооценить метод «дерева неполадок», с помощью которого рассчитываются оптимальные пути достижения целей. В рамках этого метода сочетаются самобытные черты оптимистических, вероятных и пессимистических сценариев, противопоставление которых друг другу явно не в интересах эффективного управления. Применение данного метода также позволит избежать ненужного в этом случае дробления стратегической цели.

Зачастую при проведении прогноза в государственной и муниципальной сферах сценарный и экстраполятивный прогнозы объединяются с включением в прогноз различных вариантов действий (установок) участников исследуемого процесса.

К примеру, можно составить сценарий поставки газа и нефтепродуктов Россией в страны СНГ и дальнего зарубежья с учетом сложившихся тенденций и возможных вариантов. Различия между вариантами по показателям экспорта российской нефти и газа характеризуются следующими данными (табл. 16).

Как можно видеть, в первом варианте в период до 2015 г. сохраняется сложившаяся в последние годы тенденция к значительному сокращению

поставок в страны СНГ нефти и газа при высоких темпах роста этих поставок в страны дальнего зарубежья. Во втором варианте, напротив, предполагается заметный рост поставок российских нефти и газа в страны СНГ при более умеренном росте этих поставок в страны дальнего зарубежья. Соответствующие варианты сформулированы с учетом как сложившихся тенденций в области экспортных операций, осуществляемых российскими компаниями, так и действия возможных факторов, влияющих на ход этих тенденций.

Таблица 16. Прогноз российского экспорта нефти и газа

Сырьевой ресурс	**2000 г.**	**2004 г.**	**2005 г.**	**2006 г.**	**2007 г.**	**2015 г.**	
						1 вариант	**2 вариант**
Нефть сырая, млн т	145,0	258,1	252,6	248,3	258,0	284,9	281,7
В том числе:							
В страны СНГ	17,0	40,1	38,0	37,3	37,0	33,2	51,7
В дальнее зарубежье	128,0	218,0	214,6	211,0	221,0	251,7	230,0
Газ природный, млрд м^3	194,4	200,1	207,3	206,1	184,1	225,4	225,5
В том числе:							
В страны СНГ	60,1	55,1	47,5	41,1	35,1	22,4	45,5
В дальнее зарубежье	134,3	145,0	159,8	165,0	149,0	203,0	180,0

Как можно видеть, в первом варианте в период до 2015 г. сохраняется сложившаяся в последние годы тенденция к значительному сокращению поставок в страны СНГ нефти и газа при высоких темпах роста этих поставок в страны дальнего зарубежья. Во втором варианте, напротив, предполагается заметный рост поставок российских нефти и газа в страны СНГ при более умеренном росте этих поставок в страны дальнего зарубежья. Соответствующие варианты сформулированы с учетом как сложившихся тенденций в области экспортных операций, осуществляемых российскими компаниями, так и действия возможных факторов, влияющих на ход этих тенденций.

Определить степень и характер влияния данных факторов можно с помощью ряда качественных методов прогноза, среди которых наиболее популярными являются экспертные методы, в том числе метод Дельфы, метод «мозгового штурма», синектический метод и др.; матричный метод, предполагающий выделение сценарных стратегий, основанных на сочетании различных факторов, влияющих на динамику исследуемого объекта; «дерево целей» (решений) и пр.

Нормативное прогнозирование предполагает предварительную выработку целей и стратегических ориентиров в динамике исследуемого

объекта. Целью нормативного прогноза является превентивное предсказание отклонения динамики объекта от его целевых ориентиров и определение возможных последствий, к которым может привести несоблюдение норм. В этом случае результатом прогноза выступает не контрольный показатель (он задан в качестве цели или контрольного норматива), а пути, воздействующие на его изменения, или последствия, которые могут быть вызваны действием этого норматива. Нормативный прогноз целесообразно использовать тогда, когда исследуемая ситуация выражается через систему принятых стандартов, существование которых является исходным условием самого прогноза. К примеру, объектом нормативного прогноза может стать предсказание возможных социальных и экономических последствий того, к чему приведет увеличение уровня минимальной оплаты труда на 10%. Хорошим примером такого прогноза является также определение для бюджетов различных уровней последствий, к которым может привести правительственное повышение минимальной заработной платы.

Целесообразность нормативного прогноза может проявиться и в том случае, если исследователь не обладает необходимой базой данных о естественном состоянии объекта и оценивает его динамику, исходя из степени влияния на нее внешних факторов. Так, к примеру, проводится прогноз возникновения чрезвычайных ситуаций, сложность которого сопряжена с действием большого количества случайных факторов. Поэтому предметом такого прогноза может служить прогнозная оценка способности уполномоченных служб нейтрализовать влияние неблагоприятных событий.

Как пишет **Дж. Мартино**, «нормативные методы применяются для исследования затрат, возможностей, ограничений и узких мест. Цель их состоит в определении уровней технологических характеристик, которые понадобятся для выполнения каких-либо функций на основе предполагаемой или проектируемой потребности»[1]. Сам Дж. Мартино выделяет три разновидности нормативного прогноза: дерево целей, морфологический метод и блок-схемы.

Наиболее интересен морфологический метод прогноза, характерным моментом которого является возможность разделения исследуемого процесса на элементы, которые можно изменять независимо друг от друга. Суть морфологического метода состоит в вычленении задач

---

[1] *Мартино Дж.* Технологическое прогнозирование / Пер. с англ. — М.: Прогресс, 1977. — С. 297.

из общей проблемы с нахождением оптимального варианта решения этих задач.

Главная цель морфологического прогноза заключается в том, чтобы найти все возможные варианты поставленной проблемы путем последовательного подбора структурных элементов системы или признаков. Таким образом, можно видеть, что морфологический прогноз позволяет добиться, как об этом пишет родоначальник метода **Ф. Цвикки** (1898–1974), «систематического обзора всех возможных решений данной крупномасштабной проблемы». Благодаря использованию морфологического метода обеспечивается подготовка оптимального решения проблемной ситуации, проявляющейся на пересечении многообразных ведомственных подходов. «Сущность морфологического метода, — пишет Дж. Мартино, — состоит в "разбиении" проблемы на части, которые в какой-то степени можно считать независимыми, причем каждая из частей имеет несколько подходов или решений. Общее решение получают, взяв одно из возможных решений для каждой части»[1].

Объектом морфологического прогноза может быть качество жизни населения, складывающееся на базе следующих параметров: валового регионального продукта, уровня доходов на душу населения, доли потребления в структуре расходов, средней нормы предпринимательской прибыли, доли отчислений в местный бюджет, размеров инвестиций в социальные программы. Каждый из параметров делится на альтернативные части, определенным образом соединенные друг с другом (рис. 12).

Представленная схема дает возможность прогнозировать устойчивые связи между составными элементами исследуемого объекта (в данном случае *качества жизни*) и избрать оптимальную траекторию в решении ключевых проблем, возникающих в сфере реализации муниципального интереса.

Морфологический анализ обращается к исследованию специфических проблем, которые можно выделить в отдельные группы.

1. Определение сценариев использования ресурсов для подготовки оптимального решения на базе полной информации о данном классе явлений.
2. Анализ полной цепочки последствий, вытекающих из выбора определенной альтернативы.

---

[1] *Мартино Дж.* Технологическое прогнозирование / Пер. с англ. — М.: Прогресс, 1977. — С. 311.

Параметры	Альтернативы			
ВРП	300 млн руб.	400 млн руб.	500 млн руб.	
Уровень дохода	12 тыс. руб.	20 тыс. руб.	40 тыс. руб.	
Доля потребления	До 50 %		Свыше 50 %	
Средняя норма прибыли	До 5 %	10–15 %	15–20 %	
Доля отчислений в местный бюджет	5 %	7 %	9 %	12 %
Размеры инвестиций в социальные программы	300 тыс. руб.	400 тыс. руб.	500 тыс. руб.	

Рис. 12. Морфологический прогноз повышения качества жизни на территории города (вариант)

3. Особое значение первоначального формулирования содержания проблемы, благодаря чему точно описывается класс аналогичных устройств и дается алгоритм решения смежных проблемных ситуаций.

Применение морфологического прогноза возможно в широком диапазоне, начиная от анализа узких технических проблем и заканчивая областью муниципального управления, где проблема выбора стоит наиболее остро. Это и делает использование морфологического метода весьма актуальным для анализа современных проблем.

С помощью морфологического метода достигается решение таких немаловажных задач, как определение приемов, используемых для получения наиболее полной информации о данном классе явлений, и анализ полной цепочки следствий, вытекающих из данной причины. Алгоритм проведения морфологического прогноза включает следующие этапы.

1. Точная формулировка проблемы, подлежащей решению.
2. Тщательный анализ всех параметров, важных с точки зрения данной проблемы.
3. Построение морфологического ящика. Он строится в виде дерева или матрицы, в клетках которой помещены соответствующие параметры. Для каждой ветви подсчитывается вероятность или

техническая возможность реализации параметра. Отсюда можно путем перестановок и различных сочетаний параметров выработать разные варианты возможных решений. При этом появление двух и более решений в одном отделении указывает, что не все параметры были учтены или введены в систему.

4. Изучение всех полученных решений с точки зрения их функциональной ценности.
5. Выбор наиболее желательных конкретных решений и их реализация.

На основе вышеизложенного можно сделать выводы о том, что с помощью морфологического анализа вырабатывается новая информация об изучаемом объекте. При этом морфологический анализ открывает возможность для создания оптимальной схемы решения поставленной технической задачи и выработки альтернативного варианта ее решения.

Прогнозы могут также дифференцироваться по степени заявленной точности на точечные и интервальные, инвариантные и вариантные.

Технология форсайта

В отношении предвидения изменений в инновационной сфере, науке и технологиях используется хорошо зарекомендовавшая себя в практике многих стран технология форсайта. Форсайт — это особая технология предвидения будущего развития общественных изменений, основанная на активном участии разработчиков в конструировании заданных ориентиров и сопровождающаяся мерами по обеспечению движения общества по выбранной траектории на базе общественного консенсуса. В процессе форсайта разрабатываются сценарии развития отдельных направлений науки и технологий, очерчиваются потенциальные технологические горизонты. Форсайт не является «прогнозом» (forecast) в смысле угадывания будущего, часто определяемого факторами, на которые не способны повлиять лица, принимающие решения. Форсайт исходит из вариантов возможного будущего, которые могут наступить при выполнении определенных условий: правильного определения сценариев развития, достижения консенсуса по выбору того или иного желательного сценария, предпринятых мер по его реализации.

Результатом использования технологии форсайта являются так называемые дорожные карты. Дорожная карта представляет собой

официальный документ, отражающий возможные пути развития исследуемого объекта (страны, отрасли, региона и пр.) в будущем, на основании которых формируются стратегии развития этих объектов на долгосрочную перспективу. Подготовленные с использованием технологии форсайта дорожные карты выступают инструментом активного прогноза, позволяющего подготовить принятие важных и ответственных решений проблемных ситуаций в условиях высокой степени неопределенности, служат основанием для координации деятельности различных участников, вовлеченных в процесс исполнения мер по дорожной карте, стимулируют различных игроков политического и общественного пространства к исполнению определенных действий, содействующих достижению заложенных в дорожные карты целей.

Нет смысла использовать технологию форсайта по всякому поводу. Для более эффективного его использования необходимо найти главные моменты в развитии исследуемого объекта, оказывающие наибольшее влияние на его динамику. К примеру, наибольшее влияние на развитие региона оказывают 4–5 параметров, по динамике изменения которых можно судить о базовых тенденциях его развития. Предвидение по этим направлениям даст качественный рост для остальных показателей.

Можно назвать целый ряд примеров успешных международных форсайт-проектов. Так, среди проектов последних лет заслуживает внимания использование технологии в обследовании проблем реки Дунай. Исследователи из стран, по территории которых протекает река, провели совместные консультации, чтобы обсудить проблемы и выработать меры по недопущению загрязнения реки. Успешным оказался также совместный проект трех малых стран, вступавших в ЕС, — Кипра, Мальты и Эстонии, которые, несмотря на значительные различия, имели схожие проблемы. Совместное обсуждение этих проблем позволило этим государствам лучше понять, как им следует позиционировать себя в Евросоюзе. В Румынии, Сербии и Венгрии реализован проект по решению проблем малых населенных пунктов в приграничных областях. Примечательно, что его участниками были не только эксперты, но и население. В результате проекта были решены вопросы посещения родственников в соседних селах, находящихся за границей, упрочения культурных контактов, да и просто поездок за покупками в соседнюю страну, поскольку часто нужные магазины, расположенные за границей, в десятки раз ближе, чем «свои».

Контрольные вопросы к разделу

1. Чем различаются понятия «публично-административный менеджмент» и «государственный менеджмент»?
2. Насколько целесообразным является применение понятий «государственный менеджмент» и «муниципальный менеджмент»? Есть ли принципиальные различия в осуществлении функций управления на государственном и муниципальном уровнях?
3. Для чего необходимо стратегическое планирование?
4. Чем стратегическое планирование отличается от территориального?
5. Как выполнить SWOT-анализ для территории?
6. Что такое градостроительный регламент? Каким образом он принимается?
7. Что такое программно-целевое управление? Сформулируйте преимущества распределения бюджетных средств по целевым программам.
8. В чем отличие иерархического способа организации власти от функционального?
9. Соответствует ли иерархическому способу организации наличие в структуре управления городской администрации департамента муниципального заказа?
10. Что такое аутсорсинг в публично-административном менеджменте? Приведите примеры применения аутсорсинга в государственном или муниципальном управлении.
11. Применим ли к использованию в публичных органах власти сетевой менеджмент?
12. Почему контроль, осуществляемый органами исполнительной власти, должен быть максимально разнообразным?
13. Что дает проводимая в России административная реформа для повышения качества контрольной деятельности органов исполнительной власти?
14. Как должна осуществляться контрольная деятельность надзорных органов в отношении бизнес-организаций? Как снизить влияние административных барьеров на развитие бизнеса в России?
15. Какие критерии являются типичными при принятии политических решений?

16. Для чего необходимо разрабатывать планы реализации принятых органами власти решений? В какой форме может быть представлен этот раздел в программах и стратегиях социально-экономического развития территориальных образований?
17. Что такое административный регламент? Что в него следует включать?
18. В каких случаях целесообразно использовать нормативный прогноз?
19. Чем ограничено применение экстраполяционного прогноза в деятельности аналитических служб органов власти? Приведите примеры прогностических трендов.
20. В каких случаях используется технология форсайта?

Раздел 6. Учебно-методическое обеспечение дисциплины «Основы государственного и муниципального управления»

1. Компетенции обучающегося, формируемые в результате освоения дисциплины

В результате изучения дисциплины обучающийся осваивает следующие компетенции.

Код	Компетенция	Характеристика порогового уровня сформированности компетенции у выпускника университета	Формы и методы обучения
ПК-21	Знание и умение адаптировать лучшие практики зарубежного государственного и муниципального управления к своей профессиональной деятельности	**Знает:** — основополагающие принципы формирования систем государственного и муниципального управления; — диагностические признаки определения типа государственных систем; — критерии оценки качества публичного управления; — тенденции развития государственных и муниципальных систем	Семинар, тестирование, конспект лекций
		Умеет: — адаптировать зарубежные практики к отечественному опыту государственного строительства; — работать с нормативно-правовыми источниками; — выявлять общие черты в развитии государственных систем; — сравнивать опыт развитых стран в решении стратегических проблем	Семинар, эссе
		Владеет: — навыками работы с правовыми документами; — навыками планирования управленческих целей и задач;	Защита отчетов по практике, экзамен

Код	Компетенция	Характеристика порогового уровня сформированности компетенции у выпускника университета	Формы и методы обучения
		— навыками подбора корректирующих мер; — поиском причин отклонений	
		Пороговый уровень: — знает основные термины и правила развития систем государственного и муниципального управления; — умеет использовать принципы организации систем государственного управления для проектирования эффективной организации власти; — владеет широкой информацией об осуществляемых в зарубежных странах социально-экономических процессах	Эссе, конспект лекций, отчет по практике. Междисциплинарный экзамен, итоговая государственная аттестация, ВКР
ПК-41	Готовность участвовать в реализации программ организационных изменений	**Знает:** — особенности разработки программ социального развития; — приемы и методы реализации программных целей; — типологию программ	Контрольная работа, дискуссия, реферат
		Умеет: — разрабатывать структуру программ социального развития; — проводить анализ проблем социального развития; — формулировать цели программ, определять критерии и ограничения, связанные с разработкой и реализацией программ организационных изменений	Индивидуальная работа
		Владеет: — способами мобилизации усилий для решения научно-исследовательских задач; — приемами оценки реализации программ	Тренинги
		Пороговый уровень: — знает типологию программ организационных изменений; — умеет разрабатывать программы социального развития; — владеет способностью к решению научно-исследовательских задач	Контрольная работа, реферат, индивидуальная работа, тренинг

Продолжение ⇗

(Продолжение)

Код	Компетенция	Характеристика порогового уровня сформированности компетенции у выпускника университета	Формы и методы обучения
ПК-44	Способность оценивать экономические, социальные, политические условия и последствия (результаты) осуществления государственных программ	**Знает:** — специфику и содержание программно-целевого управления; — требования к постановке целей и задач при осуществлении программно-целевого управления; — виды и назначение программ; — требования к программам; — этапы разработки программ	Семинар, тестирование, конспект лекций
		Умеет: — проводить оценку текущей ситуации; — выделять проблемы, цели и задачи, решение которых носит программный характер; — организовывать процедуры согласования разработанных программ; — разрабатывать методические материалы для оценки результатов программ; — определять источники получения информации для организации мониторинга программ	Семинар, решение задач
		Владеет: — методами прогнозирования; — методами оценки экономической и социальной результативности программ; — навыками организации мониторинга и оценки программ	Экзамен
		Пороговый уровень: — знает специфику и содержание программно-целевого управления; — умеет выделить проблемы, решение которых носит программный характер, связать результаты и затраты по программе; — владеет методами прогнозирования	Решение задач, конспект лекций, отчет по практике. Междисциплинарный экзамен, итоговая государственная аттестация, ВКР
ПК-47	Умение осуществлять вспомогательное обеспечение исполнения основных функций	**Знает:** — основы организации государственной и муниципальной службы; — требования к государственным и муниципальным служащим; — специфику работы государственных и муниципальных организаций;	Семинар, тестирование, конспект лекций

Код	Компетенция	Характеристика порогового уровня сформированности компетенции у выпускника университета	Формы и методы обучения
	в органах государственной власти, местного самоуправления, государственных и муниципальных организациях, их административных регламентов	— элементы организационного обеспечения работы органов власти; — средства регламентации деятельности	
		Умеет: — ставить цель; — подбирать и расставлять исполнителей; — грамотно организовывать исполнение работы; — оценивать результат; — принимать решения	Семинар
		Владеет: — нормами, процедурами и правилами, определяющими права и обязанности государственных и муниципальных служащих; — способами и процедурами упорядочения и координации совместной деятельности служащих; — методами принятия решений; — методами оценки деятельности органов власти; — методами управления персоналом на государственной и муниципальной службе	Экзамен
		Пороговый уровень: — знает требования к государственным и муниципальным служащим; — умеет организовать исполнение работы; — владеет нормами, процедурами и правилами, определяющими права и обязанности государственных и муниципальных служащих	Решение задач, конспект лекций, отчет по практике. Междисциплинарный экзамен, итоговая государственная аттестация, ВКР

2. Содержание дисциплины

Тема 1. Государственное управление как основа общественного производства

Предмет и задачи дисциплины «Основы государственного и муниципального управления». Содержание понятия государственного управления. Общественное производство как основа системы государственного

управления. Признаки системы государственного управления. Субъект и объект государственного управления. Уровни государственного управления. Ветви власти. Формирование государственной политики и ее реализация. Особенности публичной власти. Соотношение государственного и муниципального управления. Системные принципы организации государственного и муниципального управления: разделения властей, субсидиарности, комплементарности, гомогенности, легитимности, демократизма.

Тема 2. Основные научные школы, изучающие систему государственного управления

Развитие представлений о формах государственного устройства. Платон — Аристотель — Гоббс — Макиавелли — Кант — Гегель — Маркс — Ленин — Вебер. Российский либерализм XIX в. и поиск оптимальной модели местного самоуправления.

Тема 3. Диагностика систем государственного управления

Назначение диагностики систем государственного управления. Государственное управление как система. Основные элементы государственного управления. Классификация форм государственного правления. Республика как форма государственного управления и ее модификации. Монархия как форма государственного управления и ее модификации. Классификация форм государственного устройства. Политический режим. Хозяйственные модели и формы хозяйствования. Кейнсианские принципы государственного управления. Исторические судьбы кейнсианства. Монетаристские принципы государственного управления. Концепция государственного управления М. Фридмана. Модель плановой экономики.

Тема 4. Методология исследования и организации государственного и муниципального управления

Роль методологических подходов к исследованию и организации государственного и муниципального управления. Структура государственного управления в ведущих странах мира: институциональный, функциональный и организационный анализ. Исследовательские и инструментальные методы. Нормативный, балансовый, статистический методы. Системный анализ. Моделирование в системе государственного и муниципального управления. Подход Дж. Форрестера. Статический и динамический методы регулирования. Демографическая, политическая, производственная, пространственная, национально-

конфессиональная, социально-экологическая структура государства. Государственное регулирование экономики. Объекты и инструменты государственного регулирования.

Тема 5. Сравнительный анализ государственного и муниципального управления в зарубежных странах

Принципы государственного устройства в странах развитой демократии. Континентальная и англосаксонская модели государственного управления. Система органов исполнительной власти в США. Штаты — графства — тауны и тауншипы — муниципалитеты — школьные и специальные округа в системе государственного управления США. Муниципальный социализм в Швеции. Система межбюджетных отношений в ФРГ. Особенности местного управления в Великобритании. Соотношение централизации и децентрализации во Франции.

Тема 6. Структура органов государственной власти в РФ

Конституционные организации государственной власти в России. Полномочия Президента РФ. Функции Госсовета РФ. Институт представителей Президента РФ. Федеральные округа. Администрация Президента РФ. Совет Безопасности. Принципы федеративного устройства государства. Конституционные основы государственной власти. Законодательная власть в РФ. Полномочия Федерального Собрания РФ. Совет Федерации и Государственная Дума. Исполнительная власть в РФ. Структура Правительства РФ. Территориальные подразделения исполнительной власти. Структура судебной власти РФ. Основные тенденции развития судебной системы.

Тема 7. Территориальная организация российского общества

Эволюция административно-территориального деления в РФ. Статус субъекта РФ. Виды и полномочия субъектов Федерации. Современное административно-территориальное устройство РФ. Территориальные основы организации публичной власти. Классификация территориальных образований. Административно-территориальная единица. Классификация административно-территориальных единиц.

Тема 8. Региональное управление в системе государственного управления

Конституционные основы организации государственной региональной политики. Предметы ведения РФ и совместного ведения РФ

и субъектов Федерации. Государственная региональная политика и экономическая политика региона. Основные цели государственной региональной политики. Институциональные основы региональной политики в РФ. Регион как субъект хозяйственной инициативы. Инструменты и формы реализации экономической политики региона. Особенности государственного управления в Москве и Санкт-Петербурге.

Тема 9. Организация межбюджетных отношений в исполнении государственных функций

Основные функции бюджетной системы страны. Структура бюджетной системы РФ. Сущность и основные проблемы бюджетного федерализма. Типы бюджетных систем. Инструменты регулирования межбюджетных отношений. Структура доходов и расходов бюджетов. Основные направления бюджетного регулирования. Особенности принятия и исполнения государственных бюджетов. Основные тенденции развития бюджетной системы России.

Тема 10. Муниципальное образование в РФ

Опыт становления местного самоуправления в России. Муниципальное образование как социально-экономическая система. Виды муниципальных образований. Конституционно-правовые основы местного самоуправления, его сущностные признаки. Город как муниципальное образование. Взаимоотношения государственной и муниципальной власти, разграничение полномочий. Вопросы местного значения и полномочия органов местного самоуправления. Природные, исторические, национальные, социально-демографические, экономические особенности муниципальных образований. Основные категории муниципальных образований.

Тема 11. Способы организации местного самоуправления в РФ

Роль выборных органов власти на местном уровне. Пространственная классификация муниципальных образований. Глава муниципального образования и глава администрации муниципального образования. Модели организации местного самоуправления. Особенности организации местного самоуправления в крупных городах. Типовая организационная структура администрации города. Особенности организации местных органов власти в сельской местности. Двухуровневая система организации муниципальной власти. Структура и функции представительных органов власти.

Тема 12. Формы общественной самоорганизации населения. Территориальное общественное самоуправление

Жилищные объединения граждан. Соседские сообщества. Товарищество собственников жилья. Роль общественных организаций в развитии местного самоуправления. Статус ТОС. Территориальные основы организации ТОС. ТОС как общественная организация. Взаимодействие ТОС и органов публичной власти.

Тема 13. Финансово-экономические основы организации местного самоуправления в РФ

Формирование финансово-экономических основ развития местного самоуправления в России. Финансово-экономическое обеспечение местного самоуправления. Структура местных бюджетов. Доходная база муниципальных бюджетов. Расходные обязательства муниципальных бюджетов. Схема «отрицательного трансферта». Выравнивание муниципальных бюджетов. Способы сбалансирования муниципальных бюджетов.

Тема 14. Роль государственной и муниципальной собственности в реализации функций государственных и муниципальных органов власти

Владение, пользование и распоряжение. Правовые режимы управления собственностью. Унитарные предприятия и учреждения. Хозяйственное ведение и оперативное управление. Реформа бюджетных учреждений. Режим казны. Объекты государственной и муниципальной собственности. Доверительное управление. Концессия. Соглашение о разделе продукции. Аренда. Государственный и муниципальный секторы экономики. Емкость государственного и муниципального сектора: способы измерения. Муниципализация как социальный процесс. Эффективность муниципальной экономики.

Тема 15. Избирательная система РФ

Избирательные системы в формировании органов власти РФ. Мажоритарная и пропорциональная системы. Основные виды избирательных систем. Особенности муниципальных выборов. Порядок выдвижения кандидатов в депутаты местных советов. Избирательный процесс. Этапы проведения избирательной кампании. Полномочия ЦИК и избирательных комиссий в субъектах Федерации. Референдум.

Тема 16. Кадровая основа государственного и муниципального управления

Цели административной реформы в повышении качества государственной службы в РФ. Основные направления административной реформы в РФ. Оптимизация предоставления государственных и муниципальных услуг. Саморегулируемые организации. Опыт развития государственной и муниципальной службы в зарубежных странах. Государственная и муниципальная служба: основные принципы. Категории государственной службы РФ. Органы государственной власти субъектов Федерации. Государственные (муниципальные) должности и должности государственной (муниципальной) службы. Квалификационные разряды государственной (муниципальной) службы. Особенности муниципальной службы. Организация кадровой работы на муниципальном уровне. Выполнение государственных и муниципальных функций по поручению.

Тема 17. Система стратегического и территориального планирования

Публично-административный менеджмент и его функции. Функция планирования в системе ПАМ: основные принципы. Стратегическое планирование в РФ. Программы социально-экономического развития территорий. Территориальное планирование. Градостроительные регламенты. Красные линии. Взаимосвязь стратегического и территориального планирования.

Тема 18. Организационные аспекты государственного и муниципального управления

Иерархический и функциональный способы организации органов власти. Типы организационных структур в публично-административной сфере. Программно-целевые методы в деятельности органов государственной и муниципальной власти. Организация государственных и муниципальных закупок. Бюджетирование, ориентированное на результат. Типовая структура организации деятельности администрации. Контроль в публично-административной сфере. Мотивация в деятельности органов публичной власти.

Тема 19. Принятие решений в сфере государственного и муниципального управления

Особенности принятия публично-административных решений. Порядок принятия публично-административных решений. Администра-

тивные регламенты. Информационная поддержка принятия публично-административных решений. Роль научных исследований в подготовке и принятии административных решений. Регламенты работы представительных органов власти. Критерии выбора административных решений. Информационная поддержка принятия публично-административных решений.

Тема 20. Прогнозирование как функция государственного и муниципального управления

Прогнозирование и планирование. Функции прогнозирования. Особенности прогнозирования в деятельности публичных органов власти. Основные виды прогнозов. Экстраполяционный и сценарный прогнозы. Морфологический прогноз. Технология форсайта.

3. Темы курсовых работ

1. Трансформация системы государственного управления в России в постреформенный период.
2. Система государственного управления в зарубежных странах (по конкретным государствам).
3. Сравнительный анализ систем государственного управления в зарубежных странах.
4. Государственное устройство как предмет научного анализа.
5. Классификация форм правления: основные подходы.
6. Диагностика моделей хозяйствования современных государств.
7. Роль политического режима в развитии современных государств.
8. Становление взглядов на природу государственного управления.
9. Развитие теоретических представлений о системе местного самоуправления в дореволюционной России.
10. Проблемы административно-территориального устройства РФ.
11. Эволюция административно-территориального устройства зарубежных стран (по конкретным государствам).
12. Структура и функции органов исполнительной власти (по конкретным государствам).
13. Структура и функции органов законодательной власти (по конкретным государствам).
14. Структура и функции органов судебной власти (по конкретным государствам).

15. Управление межбюджетными отношениями в РФ.
16. Пути оптимизации региональных (местных) бюджетов.
17. Стимулирующая функция государственного бюджета.
18. Инструменты бюджетного выравнивания в практике государственного управления.
19. Место государственных внебюджетных фондов в структуре бюджетной системы РФ.
20. Современные тенденции развития избирательных систем.
21. Особенности избирательного процесса страны (по конкретным государствам).
22. Организация системы государственной службы (по конкретным государствам).
23. Особенности государственной службы на уровне субъекта Федерации.
24. Особенности государственной службы (по отраслям: военной, правоохранительной, гражданской, налоговой и пр.).
25. Государственная собственность: проблемы и перспективы развития.
26. Состояние и перспективы развития государственного (муниципального) секторов экономики.
27. Государственные (муниципальные) унитарные предприятия: тенденции развития.
28. Природа, сущность и функции местного самоуправления.
29. Роль местного самоуправления в становлении российской государственности.
30. Основные тенденции развития административной реформы в Российской Федерации.
31. Анализ становления и развития местного самоуправления в России.
32. Анализ развития местного самоуправления в РФ.
33. Основные теории и модели местного самоуправления. Сопоставительный анализ англосаксонской, французской и принятой в России модели.
34. Предметы ведения местного самоуправления в России и зарубежных странах.
35. Опыт государственного регулирования местного самоуправления.

36. Необходимость и порядок наделения органов местного самоуправления государственными полномочиями.
37. Состав и формирование законодательной базы субъекта РФ в сфере местного самоуправления (на примере субъекта Федерации).
38. Модели административно-территориального устройства (на примере областей и республик) и их взаимосвязь с местным самоуправлением.
39. Особенности развития городского самоуправления.
40. Модели организации местного самоуправления в сельской местности.
41. Технологии проведения муниципального референдума.
42. Организация муниципальных выборов.
43. Организация территориального общественного самоуправления в городах.
44. Товарищества собственников жилья как форма территориального самоуправления.
45. Устав муниципального образования как его основной нормативно-правовой акт.
46. Статус и полномочия представительного органа местного самоуправления и депутата представительного органа.
47. Разделение властей в деятельности территориальных образований.
48. Особенности организации местного самоуправления в крупном городе.
49. Основные виды и категории муниципальных образований.
50. Организация работы муниципальной власти с гражданами и общественными объединениями граждан.
51. Экономическая основа местного самоуправления.
52. Взаимоотношения муниципальной власти с хозяйствующими субъектами.
53. Местный бюджет: сущность, структура, источники доходов.
54. Расходы местных бюджетов в контексте реформы местного самоуправления в РФ.
55. Союзы и ассоциации местных властей в России и за рубежом.
56. Организация муниципальной службы в зарубежных странах.
57. Система взаимоотношений областных (республиканских) центров и субъектов Федерации (на примере городов).

58. Организация защиты прав местного самоуправления.
59. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления и организация контроля за их деятельностью.
60. Организация работы департамента образования (или других подразделений).
61. Самоменеджмент муниципального служащего.
62. Сущность и инструменты бюджетного федерализма.
63. Разработка стратегии муниципального образования как инструмент муниципального управления.
64. Критерии долгосрочного планирования при составлении Генерального плана развития города.
65. Опыт становления местного самоуправления в зарубежных странах.
66. Основные типы организационных структур администраций городов и поселков.
67. Типы территориальных расселений.
68. Опыт организации КТОС на территории города.
69. Экология крупного города: технологии управления.
70. Управление транспортными потоками в городской среде.
71. Особенности муниципального управления учреждениями физической культуры и спорта.
72. Жилищно-коммунальное хозяйство как сфера муниципального управления.
73. Регламент как способ организации государственного (муниципального) управления.
74. Административное управление как форма деятельности государственного (муниципального) служащего.
75. Государственный и муниципальный служащий: общее и особенное.
76. Промышленная политика муниципалитета на современном этапе.
77. Муниципальные финансы.
78. Система безопасности жизнедеятельности на территории.
79. Архитектура и градостроительство в современных городах.
80. Город и деревня: технология взаимодействия.
81. Классификация муниципальных образований.
82. Здравоохранение в системе муниципального управления.

83. Реорганизация работы службы муниципального заказчика.
84. Городское хозяйство как система.
85. Контроль в деятельности государственных (муниципальных) органов власти.
86. Прогнозирование социально-экономических процессов: технологии и сферы применения.

4. Вопросы к экзамену

1. Предмет и основные проблемы государственного и муниципального управления.
2. Уровни и ветви государственной и муниципальной власти.
3. Системные принципы организации государственного и муниципального управления.
4. Диагностика систем государственного и муниципального управления.
5. Классификация форм государственного правления. Республика и монархия.
6. Формы государственного устройства.
7. Основные модели хозяйственных систем.
8. Политический режим.
9. Бюджетная система РФ. Инструменты бюджетного федерализма.
10. Методология исследования и организации государственного и муниципального управления.
11. Сравнительный анализ систем государственного управления в зарубежных странах.
12. Местное самоуправление в зарубежных странах.
13. Система государственного и муниципального управления в России.
14. Органы исполнительной власти РФ. Особенности президентской власти.
15. Судебная власть в РФ.
16. Законодательная власть в РФ.
17. Эволюция административно-территориального устройства РФ. Административно-территориальная единица.
18. Сущность, виды и функции субъектов РФ.
19. Развитие местного самоуправления в России.

20. Классификация территориальных поселений в РФ. Признаки муниципального образования.
21. Основные виды и категории муниципальных образований.
22. Город как муниципальное образование. Виды городов.
23. Вопросы местного значения и полномочия муниципальных образований.
24. Модели организации местного самоуправления.
25. Территориальное общественное самоуправление: сущность и функции.
26. Структура муниципального бюджета. Доходы и расходы.
27. Способы сбалансирования муниципальных бюджетов. Технология «отрицательного трансферта».
28. Сущность и виды государственной и муниципальной собственности. Ее состав.
29. Унитарные предприятия: хозяйственное ведение и оперативное управление.
30. Государственный и муниципальный секторы экономики. Критерии оценки его объема.
31. Унитарные предприятия и учреждения. Хозяйственное ведение и оперативное управление.
32. Собственность в РФ. Формы передачи публичных имущественных комплексов (доверительное управление, концессия, соглашение о разделе продукции).
33. Реформа бюджетных учреждений в России: основные проблемы.
34. Сущность и основные проблемы бюджетного федерализма. Инструменты бюджетного федерализма.
35. Государственная региональная политика: основные инструменты.
36. Особенности государственного и муниципального управления в городах федерального значения.
37. Основные типы избирательных систем. Избирательная система РФ.
38. Избирательный процесс. Этапы проведения избирательной кампании.
39. Референдум.
40. Государственная гражданская служба РФ. Классные чины.
41. Муниципальная служба в РФ: ее особенности.
42. Планирование как функция управления: основные принципы.

43. Стратегическое планирование в РФ.
44. Территориальное планирование в РФ. Градостроительные регламенты.
45. Организация в области государственного и муниципального управления. Типовые структуры организации органов власти.
46. Программно-целевые методы в государственном и муниципальном управлении. Бюджетирование, ориентированное на результат.
47. Контроль в деятельности органов государственной и муниципальной власти.
48. Принятие решений органами представительной власти. Регламент и его виды.
49. Эволюция административной реформы. Структура административного регламента.
50. Прогнозирование как функция государственного и муниципального управления.

5. Тесты к разделам дисциплины

К теме 1

Принцип, предполагающий приоритет федерального права над региональным:

1) комплементарности;
2) субсидиарности;
3) гомогенности;
4) демократизма.

Уровень власти, не являющийся публичным:

1) федеральный;
2) региональный;
3) муниципальный;
4) территориальный.

Должностная единица, не обладающая статусом представителя публичной власти:

1) председатель правительства;
2) губернатор;
3) мэр города;
4) председатель КТОС.

К теме 2

Философ, подвергнувший сомнению принцип разделения властей:

1) Кант;
2) Гегель;
3) Монтескье;
4) Маркс.

Автором концепции разделения властей является:

1) Вольтер;
2) Ш. Монтескье;
3) Дж. Локк;
4) Г. Гегель.

Мыслитель, впервые обосновавший политику в качестве профессиональной деятельности:

1) Н. Макиавелли;
2) Дж. Локк;
3) К. Маркс;
4) В. И. Ленин.

Ветвь власти, не входящая в триаду Г. Гегеля:

1) княжеская;
2) судебная;
3) законодательная;
4) правительственная.

Основоположником стоицизма является:

1) Демокрит;
2) Зенон;
3) Диоген;
4) Анаксимандр.

Форма правления, по И. Канту, являющаяся наилучшей:

1) республика;
2) монархия;
3) союз народов;
4) ни одна из них.

Форма правления, по Платону, являющаяся справедливой:

1) тимократия;
2) демократия;

3) тирания;

4) эвнополис.

К теме 3

Если правительство несет ответственность перед парламентом, то это:

1) президентская республика;

2) парламентская республика;

3) конституционная монархия;

4) унитарная республика.

Если монарх возглавляет исполнительную власть в стране, то это отличительная черта:

1) парламентарной монархии;

2) дуальной монархии;

3) теократической монархии;

4) абсолютной монархии.

Форма государственного устройства, предполагающая создание союза независимых государств:

1) федеративная;

2) унитарная;

3) конфедеративная;

4) вопрос сформулирован некорректно.

Хозяйственная модель, предусматривающая стимулирование совокупного спроса:

1) кейнсианская;

2) монетаристская;

3) плановая;

4) англосаксонская.

К теме 4

К представителям институционального подхода к управлению следует отнести:

1) Э. Дюркгейма;

2) Б. Малиновского;

3) Р. Коуза;

4) Т. Парсонса.

Выявление в системе государственного управления наиболее устоявшихся норм и правил, упорядочивающих взаимоотношения между участниками, — это установка:

1) функционального подхода;
2) институционального подхода;
3) организационного подхода;
4) эволюционного подхода.

В моделях Дж. Форрестера отсутствует такой структурный элемент, как:

1) уровень;
2) темпы;
3) запаздывания;
4) условия.

Статистический показатель, не используемый в оценке экономического положения страны:

1) ВНП;
2) ВВП;
3) ЧНП;
4) ВРП.

Направление, связанное с использованием метода косвенного регулирования:

1) разработка инновационных программ;
2) оказание помощи малоимущим и инвалидам;
3) строительство и ремонт дорог государственного значения;
4) работа с предприятиями негосударственной, частной форм собственности.

К теме 5

Количество штатов, входящих в политическую систему США:

1) 36;
2) 50;
3) 64;
4) 100.

Президент США является главой ветви власти:

1) президентской;
2) исполнительной;

3) законодательной;

4) судебной.

В США нет органов представительной власти на уровне:

1) муниципалитетов;

2) графств;

3) штатов;

4) таунов.

Графства в Великобритании отсутствуют:

1) в Англии;

2) в Уэльсе;

3) в Северной Ирландии;

4) в Шотландии.

Орган, являющийся высшей судебной инстанцией в Великобритании:

1) палата лордов;

2) палата общин;

3) Верховный суд;

4) магистратский суд.

Главнокомандующим вооруженными силами Великобритании является:

1) премьер-министр;

2) королева;

3) лорд-канцлер;

4) спикер палаты общин.

Статуса территориального коллектива не имеет:

1) коммуна;

2) департамент;

3) кантон;

4) регион.

Сфера полномочий, не закрепленная за уровнем коммуны во Франции:

1) урбанизм;

2) образование и культура;

3) здравоохранение;

4) экономическое развитие.

Различие между муниципалитетами и графствами в США проявляется:

1) в строгом разделении границ между ними;
2) в наделении муниципалитета правом издавать собственные законодательные акты;
3) в подчинении муниципалитетов графствам;
4) в подчинении графств муниципалитетам.

К теме 6

Исполнительную власть в РФ возглавляет:

1) Президент РФ;
2) Председатель Правительства;
3) председатель Государственной Думы РФ;
4) председатель Совета Федерации.

В 2004 г. прекратил свое существование в результате реорганизации правительства такой институт исполнительной власти РФ, как:

1) федеральное министерство;
2) федеральная служба;
3) федеральный надзор;
4) федеральное агентство.

В полномочия Совета Федерации не входит:

1) назначение выборов Президента РФ;
2) отрешение Президента РФ от должности;
3) назначение на должность судей Конституционного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ;
4) назначение на должность и освобождение от должности председателя Центрального банка РФ.

В полномочия Государственной Думы не входит:

1) назначение на должность и освобождение от должности председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов;
2) утверждение изменения границ между субъектами РФ;
3) назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека, действующего в соответствии с федеральным конституционным законом;
4) объявление амнистии.

Орган исполнительной власти, не имеющий статуса министерства:

1) иностранных дел;

2) внутренних дел;

3) исполнения наказаний;

4) природных ресурсов.

Счетная палата РФ подотчетна:

1) Совету Федерации;

2) Государственной Думе;

3) Президенту РФ;

4) Правительству;

5) прокуратуре.

Орган государственной власти, непосредственно участвующий в утверждении Генерального прокурора РФ:

1) Совет Федерации;

2) Государственная Дума;

3) Совет Безопасности;

4) Верховный Суд;

5) прокуратура.

Президент РФ представляет ветвь власти:

1) законодательную;

2) исполнительную;

3) судебную;

4) ни одну из них.

Президент страны, обладающий правом роспуска нижней палаты парламента:

1) России;

2) США;

3) Израиля;

4) Германии;

5) Италии.

Система исполнения наказания подчинена:

1) МВД;

2) ФСБ;

3) Министерству юстиции;
4) Администрации Президента РФ;
5) Министерству обороны;
6) Министерству образования и науки.

К теме 7

Признаки, являющиеся обязательными при определении статуса административно-территориальной единицы:

1) наименование;
2) наличие населения;
3) административные границы;
4) статус муниципального образования.

В XIX в. не было такой административно-территориальной единицы, как:

1) губерния;
2) республика;
3) уезд;
4) волость.

Категория автономных округов появилась в Конституции:

1) 1918 г.;
2) 1925 г.;
3) 1937 г.;
4) 1977 г.

Территориальное поселение, не имеющее статуса административно-территориальной единицы:

1) республика;
2) город;
3) промышленный узел;
4) село.

К теме 8

Предмет, относящийся к исключительному ведению РФ:

1) вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими ресурсами;
2) разграничение государственной собственности;
3) внешнеэкономические отношения;

4) координация международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ, выполнение международных договоров.

Предмет, относящийся к совместному ведению РФ и субъекта РФ:

1) координация международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ, выполнение международных договоров;
2) внешнеэкономические отношения;
3) метеорологическая служба, стандарты, эталоны, метрическая система и исчисление времени;
4) регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина, гражданство в РФ, регулирование и защита прав национальных меньшинств.

При численности избирателей менее 500 тыс. человек в законодательный орган власти субъекта Федерации избирается:

1) не менее 10 и не более 30 депутатов;
2) не менее 15 и не более 50 депутатов;
3) не менее 25 и не более 70 депутатов;
4) не менее 35 и не более 90 депутатов.

Предоставление адресной помощи моногородам относится к категории:

1) общерегиональной политики;
2) селективной выравнивающей политики;
3) селективной поляризованной политики;
4) градостроительной политики.

К теме 9

В составе государственных внебюджетных фондов отсутствует:

1) Пенсионный фонд;
2) Фонд обязательного медицинского страхования;
3) Фонд компенсаций;
4) Фонд социального страхования.

Вид налога, не относящийся к региональному:

1) земельный налог;
2) налог на имущество организаций;
3) транспортный налог;
4) налог на игорный бизнес.

Средствами расходов бюджета по целевым программам являются:

1) дотации;
2) субвенции;
3) субсидии;
4) бюджетный кредит.

Дотации на выравнивание уровня социально-экономического развития регионов выплачиваются из средств:

1) Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Федерации;
2) Фонда компенсаций;
3) Фонда софинансирования расходов;
4) Фонда регионального развития.

К теме 10

Институт, не являющийся органом муниципальной власти:

1) администрация города;
2) городской совет;
3) районная (окружная) администрация;
4) комитет территориального общественного самоуправления;
5) товарищество собственников жилья.

Территориальное образование, обычно не имеющее статуса муниципального образования:

1) область;
2) город;
3) внутриобластной район;
4) внутригородской район;
5) поселок.

Вопрос, не относящийся к вопросам местного значения:

1) организация работы общественного транспорта;
2) организация электроснабжения;
3) предоставление коммунальных услуг населению;
4) социальная защита населения.

К полномочиям субъекта РФ в сфере местного самоуправления относится:

1) принятие и изменение уставов муниципальных образований, контроль за их соблюдением;

2) владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью;

3) регулирование основ муниципальной службы;

4) содержание и использование муниципальных жилищного фонда и нежилых помещений.

Набор признаков муниципального образования, являющийся правильным:

1) общность границ, собственность, бюджет;

2) собственность, бюджет, выборные органы власти;

3) собственность, бюджет, исполнительные органы власти;

4) собственность, бюджет, количество населения.

Численность населения сельского территориального образования, являющаяся достаточной, чтобы претендовать на получение статуса муниципального поселения:

1) 500;

2) 1000;

3) 2000;

4) 5000.

Ветвь власти, в соответствии с Конституцией РФ являющаяся обязательной в сфере местного самоуправления:

1) исполнительная;

2) законодательная;

3) судебная;

4) контрольная.

Муниципальные образования не могут существовать в таких территориальных образованиях, как:

1) село;

2) город;

3) район;

4) область.

Категория населенного пункта, которая не может иметь статус городского округа:

1) городское поселение;

2) ЗАТО;

3) наукоград;

4) областной (республиканский) центр.

Вывод из постановления Конституционного Суда РФ по «Удмуртскому делу» 1997 г., являющийся не соответствующим действительности:

1) субъекты Федерации вправе создавать местные государственные органы власти в первичных административно-территориальных единицах;
2) субъекты Федерации вправе в своих первичных административно-территориальных единицах создавать представительные органы власти и исполнительные органы государственной власти общей компетенции как органы соответствующих административно-территориальных единиц;
3) местные государственные органы в первичных административно-территориальных единицах должны быть органами соответствующих административно-территориальных единиц, а не органами субъекта Федерации на местах;
4) субъекты Федерации вправе упразднять органы местного самоуправления на местах, если имеется положительное решение на этот счет населения, проживающего на этой территории, в результате проведенного референдума;
5) субъекты Федерации вправе по представлению глав районных администраций назначать на должность управляющих сельсоветов и поселков, входящих в состав этих районов.

К теме 11

Модель организации местного самоуправления, связанная с укрупнением территории муниципального образования:

1) поселенческая;
2) районная;
3) двухуровневая;
4) смешанная.

Мэр может быть отправлен в отставку решением совета при модели местного самоуправления:

1) «сильный мэр — совет»;
2) «слабый мэр — совет»;
3) «совет — администратор»;
4) «собрание — мэр»;
5) при всех моделях.

Слабость мэра в модели самоуправления «слабый мэр — совет» определяется:

1) его низкой квалификацией;
2) его неизбранием со стороны всего населения муниципального образования;
3) его подчиненностью губернатору;
4) его низкой заработной платой.

Комиссионная модель местного самоуправления получила преимущественное распространение:

1) в России;
2) в США;
3) во Франции;
4) в Германии;
5) в Швеции.

К теме 12

ТОС носит организационно-правовой статус:

1) общественного объединения;
2) некоммерческой организации;
3) производственного кооператива;
4) бюджетного учреждения.

Территориальный уровень, на котором не могут действовать органы ТОС:

1) городское поселение;
2) группа жилых домов;
3) жилой микрорайон;
4) сельский населенный пункт, не являющийся поселением.

Конференция граждан по вопросам организации и осуществления территориального общественного самоуправления считается правомочной, если в ней принимают участие:

1) не менее половины избранных на собраниях граждан делегатов территории, достигших 16-летнего возраста;
2) не менее 2/3 избранных на собраниях граждан делегатов, представляющих не менее половины жителей соответствующей территории, достигших 16-летнего возраста;

3) не менее 2/3 избранных на собраниях граждан делегатов, достигших 16-летнего возраста;

4) этот вопрос законодательством не регламентируется.

Главным отличием ТОС от органов местного самоуправления является:

1) привязка к территории;

2) избрание населением;

3) статус публично-административного органа власти;

4) законодательное регулирование.

Функция, не присущая ТОС как форме самоорганизации населения:

1) проведение общественных работ на самоуправляемой территории;

2) организация досуга населения, содействие развитию народного творчества, проведение культурно-массовых и спортивных мероприятий;

3) создание условий для организации воспитания, занятости и досуга молодежи;

4) создание условий для обеспечения жителей услугами связи, общественного питания и торгового обслуживания.

К теме 13

Налог, не входящий в перечень доходных источников муниципальных образований:

1) земельный налог;

2) налог на имущество физических лиц;

3) налог на прибыль организаций;

4) единый налог на вмененный доход.

Городская рента относится к категории доходов:

1) местные налоги и сборы;

2) неналоговые сборы;

3) доходы от собственной хозяйственной деятельности;

4) муниципальный кредит.

Средства, получаемые местными бюджетами из бюджетов вышестоящих уровней без целевого назначения, именуются:

1) дотациями;
2) субвенциями;
3) субсидиями;
4) трансфертами.

К категории собственных доходов муниципальных образований в соответствии с ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» не относятся:

1) средства самообложения граждан;
2) доходы от региональных налогов и сборов;
3) субвенции вышестоящих бюджетных уровней;
4) добровольные пожертвования.

К категории расходов муниципального образования нельзя отнести:

1) расходы, связанные с решением вопросов местного значения;
2) расходы, вязанные с исполнением отдельных государственных полномочий;
3) расходы, связанные с обслуживанием и погашением муниципального долга по ссудам;
4) расходы на содержание высших и средних специальных учебных заведений.

К теме 14

Какое из следующих определений унитарного предприятия является верным:

1) унитарное предприятие является некоммерческой организацией, осуществляющей деятельность по поручению государственных органов власти;
2) унитарное предприятие — коммерческая организация, не наделенная правом собственности на закрепленное за ней собственником имущество;
3) унитарное предприятие — казенное предприятие, находящееся в собственности государственных и муниципальных органов власти;
4) унитарное предприятие — государственное или муниципальное предприятие, распоряжающееся собственностью на правах хозяйственного ведения.

Правом открывать счета в коммерческих банках наделены:

1) бюджетные учреждения;
2) автономные учреждения;
3) казенные учреждения;
4) унитарные предприятия.

К объектам муниципальной собственности нельзя отнести:

1) средства муниципального бюджета;
2) внебюджетные муниципальные фонды;
3) муниципальные земли;
4) жилищный фонд;
5) дорожный фонд;
6) собственность муниципальных предприятий.

Предприятия, входящие в муниципальный сектор экономики:

1) только муниципальные предприятия;
2) предприятия всех форм собственности, действующие на территории муниципального образования;
3) предприятия всех форм собственности, получающие заказы от муниципалитета;
4) предприятия всех форм собственности, осуществляющие деятельность, направленную на решение вопросов местного значения;
5) унитарные предприятия.

К признакам муниципального предприятия нельзя отнести такой элемент, как:

1) при создании предприятия в этом секторе никогда не ставится цель извлечения высокой прибыли;
2) сфера деятельности этого предприятия жестко ограничена законодательством;
3) муниципальное предприятие не имеет права заниматься коммерческой деятельностью;
4) получаемая прибыль, доходы или собственность не могут быть распределены ни полностью, ни частично между лицами, причастными к организации.

При расчете ставки арендной платы обычно не учитывается показатель:

1) вид и способ использования земли;
2) зональность повышенного спроса;

3) категории арендаторов;

4) ставка земельного налога.

К теме 15

Избирательная система, используемая в России на выборах в Государственную Думу:

1) мажоритарная;

2) пропорциональная;

3) смешанная;

4) комбинированная.

Избирательная система, используемая при избрании в местные органы власти, если количество депутатских мест не превышает 20:

1) мажоритарная;

2) пропорциональная;

3) смешанная;

4) комбинированная.

Численность представительного органа власти, приходящаяся на миллионный город:

1) 10;

2) 25;

3) 35;

4) 55.

Ранжирование предпочтений избирателей осуществляется при избирательной системе:

1) мажоритарной относительной;

2) мажоритарной преференциальной;

3) пропорциональной;

4) смешанной.

К теме 16

Руководители управлений исполнительных органов власти относятся к категории государственных служащих:

1) руководители;

2) помощники (советники);

3) специалисты;

4) обеспечивающие специалисты.

Муниципальная должность, не являющаяся должностью муниципальной службы:

1) глава муниципального образования;

2) заместитель главы муниципального образования;

3) начальник управления администрации;

4) начальник отдела администрации;

5) референт.

Классный чин, отсутствующий в перечне должностей государственной гражданской службы:

1) действительный государственный советник;

2) государственный советник;

3) референт государственной службы;

4) секретарь гражданской службы.

Вид государственной службы, отсутствующий в перечне категорий государственной (публичной) службы во Франции:

1) государственная;

2) местная;

3) медицинская;

4) правоохранительная.

Характерной чертой поступления на государственную гражданскую службу является заключение:

1) трудового контракта;

2) профессионального соглашения;

3) служебного контракта;

4) административно-правового договора.

К теме 17

Принципом, означающим свойство плана на муниципальном уровне определять свои параметры не только из собственных предпосылок, но и от текущего состояния объекта планирования, является:

1) эквифинальность;

2) мозаичность;

3) экономичность;

4) экологичность.

Элемент, отсутствующий в содержании корпоративной миссии:

1) номенклатура продукции;
2) конкурентные преимущества;
3) объем инвестиций;
4) геополитическое положение.

Вид муниципального плана, который должен предварять по времени остальные:

1) план общественных организаций;
2) отраслевой план;
3) рабочий план;
4) стратегический план.

К теме 18

Без какого элемента организация контроля просто невозможна:

1) опыт работы контролера;
2) четко сформулированный стандарт;
3) значительные полномочия, данные контролеру;
4) отсутствие судимости у контролера.

Документ, выполняющий конститутивную функцию контроля в публично-административном менеджменте:

1) устав;
2) распоряжение мэра;
3) постановление губернатора;
4) указ Президента.

Вид деятельности, соответствующий стадии входного контроля:

1) контроль за качеством продукции или услуг;
2) контроль за соблюдением стандартов и нормативов;
3) контроль за соответствием квалификации персонала выполняемой работе;
4) контроль за дисциплиной труда.

Деятельность администрации по соблюдению норм использования природных ресурсов и качества природного окружения соответствует виду контроля:

1) санитарному;
2) средовому;
3) юридическому;
4) административному.

К теме 19

Сферы работы представительных органов, не регулируемые регламентом:

1) делопроизводство;

2) принятие решений;

3) уровень заработной платы сотрудников аппарата;

4) порядок ведения сессий и заседаний.

Непременным атрибутом программно-целевого метода в публичном управлении является наличие департамента (управления):

1) транспорта;

2) финансов;

3) государственных или муниципальных закупок;

4) по правам молодежи.

Стадия принятия управленческого решения, нарушающая последовательность алгоритма:

1) определение цели решения;

2) выработка критериев;

3) выбор альтернативы;

4) оценка риска.

Форма представления общественного мнения, имеющая юридически значимый характер:

1) опрос;

2) референдум;

3) митинг;

4) собрание.

К теме 20

Вид научного прогнозирования, не относящийся к группе поисковых методов:

1) простой экстраполяции;

2) трендовой экстраполяции;

3) сценарный прогноз;

4) морфологический прогноз.

Предуказательная функция прогноза используется:

1) при разработке сценария;

2) при определении ожидаемого уровня инфляции;

3) при назначении номинальной стоимости ценной бумаги;

4) при прогнозе погоды.

Элемент, который не может быть объектом прогнозирования:

1) смертность;

2) валовой региональный продукт;

3) доходы населения;

4) структура расходов населения.

Методологию экстраполяционного прогноза нельзя использовать с достаточной долей достоверности в отношении:

1) численности населения;

2) объема ВРП;

3) объема инвестиций;

4) объема продаж.

Заключение

В настоящее время российская государственность вступила в ту стадию своего развития, когда уже обозначились присущие ей проблемы и определились характерные для нее тенденции, ставшие предметом пристального исследовательского интереса. Особенностью сложившейся в России на данный момент системы государственного и муниципального управления является несбалансированность во взаимоотношениях между уровнями публичной власти, выраженная в наличии явных противоречий в интересах ее носителей, размерах переданных им властных полномочий и ресурсной обеспеченности. Россия так и не обрела за последние годы устойчивую структуру власти с четким разделением сфер ответственности между ее подразделениями, с эффективной системой их функционирования и контроля за их деятельностью. Институты гражданского общества продолжают оставаться слабыми.

В представленном издании автор постарался обобщить опыт развития ряда стран в области государственного строительства, сформулировав базовые принципы организации власти, и представить необходимые для ее идентификации диагностические признаки. Обобщив опыт ведущих мировых держав, автор выявил ключевые закономерности в практике формирования органов государственного управления, сформулировал наиболее распространенные модели организации местного управления в этих странах. Прослеживая эволюцию взглядов на природу государственного и муниципального управления, автор стремился обратить внимание на принципиальные различия, проявляющиеся в предназначении органов государственной и муниципальной власти, целях, стоящих перед ними, и способах, которые позволяют достичь этих целей.

Сегодня уже вряд ли возможны дискуссии о существовании государства, которое становится активным участником всех общественных преобразований. Именно государство берет на себя миссию обеспечения гарантий прав и свобод граждан, возлагая на себя значительную часть затрат, которые невыгодно нести каждому участнику экономических отношений, и он передает право на решение такого рода «общественных» проблем специальному субъекту, формирующему, в свою

очередь, самостоятельную систему управления, с собственными регуляторами и принципами организации. Такой институт должен обладать специальными признаками, вменяющими ему право решения общественных проблем, соответствовать требованиям, представляемым обществом к защите гражданских свобод его членов.

Эмпирической базой в написании данной работы стало большое количество теоретического, методологического и нормативно-правового материала, задействованного в освещении широкого круга проблем современного общества. Главной трудностью при создании пособия стала интерпретация заложенной в российское законодательство модели организации публичной власти и ее адаптации к сложившейся в стране системе расселения и территориальной организации общества. Правовая регламентация отдельных сфер общественной деятельности способствует переводу различных норм и законодательных положений в форму управленческих компетенций, позволяющих применить знание о содержании нормативного предписания к организации действия, направленного на достижение общественной выгоды. Выделение этих компетенций возможно в разрезе государственных и муниципальных уровней публичной власти, главным критерием различения которых является полагание интересов местных сообществ, обособленных от интересов национально-государственных образований и ориентированных на удовлетворение текущих потребностей граждан в пределах первичных административно-территориальных образований. Единство обоих уровней публичной власти подчеркнуто в представленном издании общностью лежащих в их основе институтов (собственности, кадрового состава и избирательной системы), обеспечивающих их воспроизводство в качестве атрибутивных элементов государства в целом.

Управленческие технологии, выполненные в рамках ключевых функций публично-административного менеджмента, представленные в разделе 5 пособия, призваны увязать знания о содержании структуры и функций систем государственного и муниципального управления с навыками применения их к реализации базовых целей публичной власти и рассмотрения их в качестве элементов единой системы.

Список литературы

Нормативные документы

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (ред. от 3 декабря 2011 г.).
2. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (ред. от 30 ноября 2011 г.).
3. Гражданский кодекс РФ. — М.: Проспект, 2000.
4. Европейская хартия местного самоуправления // Собрание законодательства РФ, 1998. — № 36. — Ст. 4466.
5. Конституция РФ. — М.: Проспект, 1999.
6. Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 гг. // www. government.ru.
7. Налоговый кодекс РФ. Части первая и вторая. — М.: Проспект, 2000.
8. Определение Конституционного Суда РФ от 2 ноября 2006 г. № 540-О «По запросу Правительства Самарской области о проверке конституционности ст. 1, ч. 6 и 8 ст. 2 Федерального закона "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"" и ст. 50 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"» // Вестник Конституционного Суда РФ, 2007. — № 2.
9. Постановление Конституционного Суда РФ от 1 февраля 1996 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава — Основного закона Читинской области».
10. Постановление Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 г. "О системе органов государственной власти в Удмуртской Республик"» // Собрание законодательства РФ, 1997. — № 5. — Ст. 708.

11. Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июля 2011 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности положений ч. 3 ст. 23 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” и ч. 2 и 3 ст. 9 Закона Челябинской области “О муниципальных выборах в Челябинской области” в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и граждан И. И. Болтушенко и Ю. А. Гурмана» // Российская газета, 2011. — 20 июля. — № 156; Собрание законодательства РФ, 2011. — 18 июля. — № 29. — Ст. 4557.
12. Постановление Правительства РФ от 19 января 2005 г. № 30 (ред. от 11 ноября 2005 г.) «О типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти».
13. Постановление Правительства РФ от 2 августа 2010 г. № 588 «Об утверждении порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации» // http://www.referent.ru/1/1 60759.
14. Указ Президента РФ от 1 сентября 2000 г. № 1602 «О Государственном Совете».
15. Указ Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // Российская газета, 2012. — 22 мая.
16. Указ Президента РФ от 8 апреля 1997 г. № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд».
17. Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // Российская газета, 2004. — 11 марта.
18. Федеральная программа «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 гг.)» // Российская газета, 2002. — 23 ноября. — С. 5.
19. Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» // Российская газета, 2004. — 30 июня. — № 3514.
20. Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ (ред. от 6 декабря 2011 г.) «О судебной системе Российской Федерации».

21. Федеральный конституционный закон от 7 февраля 2011 г. № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» // Российская газета, 2001. — 11 февраля.
22. Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».
23. Федеральный закон от 2 мая 2012 г. № 40-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”» // Российская газета, 2012. — 4 мая.
24. Федеральный закон от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 1995. — № 30. — Ст. 2871.
25. Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ (с изм. от 28 ноября 2011 г.) «О концессионных соглашениях».
26. Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 93-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации».
27. Федеральный закон от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации».
28. Федеральный закон от 22 июля 2008 г. № 159-ФЗ «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».
29. Федеральный закон от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании».
30. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Российская газета, 2004. — 31 июля.
31. Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Россий-

ской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 1995. — № 35. — Ст. 3506; 1996. — № 17. — Ст. 1917; 1997. — № 12. — Ст. 1378.

32. Федеральный закон от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий».
33. Федеральный закон от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 1995. — № 31. — Ст. 2990.
34. Федеральный закон от 5 августа 2000 г. № 113-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // Российская газета, 2000. — 8 августа.
35. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (по состоянию на июнь 2011 г.) // http://www.legis.ru/misc/doc/1288/.
36. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
37. Федеральный закон от 7 апреля 1999 г. № 70-ФЗ «О статусе наукограда в Российской Федерации».
38. Федеральный закон от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений».
39. Федеральный закон от 8 января 1998 г. № 8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 1998. — № 2. — Ст. 224; 1999. — № 16. — Ст. 1933.

Книги и другие публикации

1. *Арановский К. В.* Государственное право зарубежных стран: Учебник для вузов. — М.: Форум — Инфра-М, 1998.
2. *Бабурин С. Н.* Территория государства: правовые и геополитические проблемы. — М.: Изд-во МГУ, 1997.

3. *Балацкий Е., Конышев В.* Роль государственного сектора в национальной экономике: общемировые тенденции // Общество и экономика, 2003. — № 7–8. — С. 5–28.
4. *Бандурин В. В., Кузнецов В. Ю.* Управление государственной собственностью в условиях переходной экономики // http://www.bookol.ru/nauka_obrazovanie/ekonomika/5121.htm.
5. *Беляев Ю. А.* Бюджетный федерализм: зарубежный опыт // Финансы, 1994. — № 10. — С. 50–53.
6. *Беспамятных И. А.* О бюджетных взаимоотношениях в регионе // Финансы, 1994. — № 8. — С. 23–24.
7. *Бирюков В., Кузнецова Е.* Госсобственность и госсектор в рыночной экономике // Мировая экономика и международные отношения, 2001. — № 12. — С. 58–64.
8. *Блаватский В. Д.* Природа и античное общество. — М.: Наука, 1976.
9. *Богоров В., Корольков М.* Бюджетирование, ориентированное на результат: опыт стран ОЭСР и уроки для России // Власть, 2010. — № 12. — С. 165–168.
10. *Борщевский М. В., Успенский С. В., Шкаратан О. И.* Город. Методологические проблемы комплексного социального и экономического планирования. — М.: Наука, 1975.
11. *Бочаров Ю. П., Любовный В. Я.* Город и производство. — М.: Стройиздат, 1980.
12. *Василенко И. А.* Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия: Учеб. пособие. Изд. 2-е, перераб. и доп. — М.: Логос, 2001.
13. *Васильчиков А. И.* О самоуправлении. Сравнительный обзор русских и иностранных земских общественных учреждений: В 3 т. — СПб., 1870. Т. 2.
14. *Вебер М.* Избранные произведения / Пер. с нем. — М.: Прогресс, 1990.
15. *Вебер М.* История хозяйства. Город / Пер. с нем. — М.: Канон-Пресс-Ц, Кучково поле, 2001.
16. *Велихов Л. А.* Основы городского хозяйства. — М.-Л., 1928.
17. *Вернадский Г. В.* История права. — СПб.: Лань, 1999.
18. *Выдрин И. В., Кокотов А. Н.* Муниципальное право России. — М.: Норма — Инфра-М., 2000.

19. *Газарян А.* Создание законодательной среды для развития местной демократии и основные принципы формирования муниципальных структур // Город как самоорганизующаяся система. — Обнинск: Институт муниц. управления, 1997. — С. 67–80.
20. *Гарнер Д.* Великобритания: центральное и местное управление / Пер. с англ. — М.: Прогресс, 1984.
21. *Гегель Г. В. Ф.* Философия права. — М.: Мысль, 1990.
22. *Глазычев В. Л.* Социально-экологическая интерпретация городской среды. — М.: Наука, 1984.
23. *Гневко В. А.* Государственное и муниципальное управление. Менеджмент территорий и отраслей. — СПб.: Бизнес-центр, 2001.
24. *Гоббс Т.* Левиафан, или Материя, форма и власть государства церковного и гражданского // Собр. соч.: В 2 т. — М.: Мысль, 1991. Т. 2.
25. Город и деревня в Европейской России: 100 лет перемен / Монограф. сб. — М.: ОГИ, 2001.
26. *Граверт Р.* Финансовая автономия органов местного самоуправления в ФРГ // Государство и право, 1992. — № 10. — С. 96–107.
27. *Градовский А. Д.* История местного управления в России // Собр. соч. — СПб., 1899. Т. 2.
28. Гражданское право: Учебник / Под ред. А. П. Сергеева, Ю. К. Толстого. — М.: ПБОЮЛ Л. В. Рожников, 2000. Т. 1.
29. *Гранберг А. Г.* Основы региональной экономики: Учебник для вузов. 2-е изд. — М.: ГУ ВШЭ, 2001.
30. *Гутнов А. Э., Глазычев В. А.* Мир архитектуры: Лицо города. — М.: Молодая гвардия, 1990.
31. *Дементьев А.* О некоторых проблемах законодательного обеспечения сбалансированности бюджетов муниципальных образований // Муниципальная власть, 2011. — № 2. — С. 74–83.
32. Доклад «Реальный федерализм, местное самоуправление, межбюджетная политика» // http://www.er-duma.ru/press/45755.
33. *Иванов В. В.* Типология межбюджетных отношений и моделей бюджетного федерализма // Вестник МГТУ, 2010. — № 1. Т. 13. — С. 5–14.
34. *Егоров В. В., Парсаданов Г. А.* Прогнозирование национальной экономики. — М.: Инфра-М, 2001.
35. Живут не по средствам // Российская газета, 2012. — 26 апреля.

36. *Жук И. Н., Киреева Е. Ф., Кравченко В. В.* Международные финансы / Под общ. ред. И. Н. Жук. — Мн.: БГЭУ, 2001. — 149 с.
37. Закон от 2 марта 1982 г. № 82-213 «О правах и свободах коммун, департаментов и регионов» // Регионализм во Франции: нормативные материалы. — М., 1994.
38. *Иванов В. В., Коробова А. Н.* Муниципальный менеджмент: Справочное пособие. — М.: Инфра-М, 2002.
39. Из выступления Виктора Плескачевского на «Правительственном часе» в Государственной Думе Российской Федерации 24 февраля 2010 г. // http://bankir.ru/publikacii/s/k-voprosy-ob-ypravlenii-pyblichnim-imyschestvom-i-garantii-prav-sobstvennosti-43 42142/.
40. Имущество бюджетных и автономных учреждений: новые правила // http://fz-83.ru/публикации/имущество-бюджетных-и-автономных-учрежд (опубликовано 14 сентября 2011 г.).
41. *Исаев И. А.* История государства и права России: 2-е изд. — М.: Юрист, 1994.
42. История политических и правовых учений: Учебник / Под ред. О. Э. Лейста. — М.: Юрид. лит., 1997.
43. Итоги Всероссийской переписи населения 2002 г. (сокращенный вариант) // Российская газета, 2004. — 31 марта. — С. 15.
44. Итоговые документы межрегиональной конференции «Повышение эффективности управления бюджетными ресурсами через внедрение системы муниципального заказа». — Омск, 2001. — 65 с.
45. *Кант И.* К вечному миру. — М.: Московский рабочий, 1989.
46. *Киселёва А. М.* Управление социальным поведением местных сообществ. — Saarbrucken: Lap Lambert Academic Publishing, 2012.
47. *Клинова М. В.* Сфера государственных услуг в городах Франции и ЕС // Федерализм, региональное управление и местное самоуправление, 1995. — Вып. 5. — С. 80–106.
48. *Клоцвог Ф. Н., Сухотин А. Б., Чернова Л. С.* Прогнозирование экономического развития России, Беларуси, Казахстана и Украины в рамках единого экономического пространства. Экономический портал // http://institutiones.com/.
49. *Ковалёва Г. А., Модель Б. С.* Актуальные проблемы бюджетного федерализма (на материалах Свердловской области) // Федерализм и децентрализация / Под ред. А. В. Гайды. — Екатеринбург: УрО РАН, 1998. — С. 331–363.

50. *Кодина Е.* Правительство переходит к распределению бюджета по госпрограммам и отказывается от федеральных целевых программ // Муниципальная власть, 2011. — № 2. — С. 12–13.
51. *Кодина Е.* Сити-менеджеры: регионы очень неоднородны в использовании этого института, хотя тенденция к его распространению существует // Муниципальная власть, 2011. — № 3. — С. 55–60.
52. *Комаров С. А.* Общая теория государства и права: Курс лекций. — М.: Манускрипт, 1996.
53. Комментарий к федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» / Под ред. А. Н. Костюкова. — Омск: Изд. ОмГУ, 2005.
54. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: общая часть. Учебник. 3-е изд. В 4 т. / Под ред. Б. А. Страшуна. — М.: БЕК, 1999. Т. 1, 2.
55. Конституция Французской республики // Конституции зарубежных государств. — М., 1996. — С. 103–134.
56. *Коркунов Н. М.* Лекции по общей теории права // История русской правовой мысли. — М., 1898.
57. Куда идет Россия?.. Социальная трансформация социального пространства / Под общей ред. Т. И. Заславской. — М.: Аспект-пресс, 1996.
58. *Кузнецова Ю. М, Шмакова М. В.* Зарубежные модели бюджетного федерализма // http://sptr.ucoz.ru/_ld/0/42__.._.pdf.
59. *Куликов В. В.* Реформа местного самоуправления в России: теория и реальность // Государство и право, 2000. — № 11. — С. 13–17.
60. *Лаппо Г. М.* География городов. — М.: Владос, 1997.
61. *Лебедев В. М.* Расширение доступа к правосудию — одна из целей судебной реформы // Российская юстиция, 1999. — № 9. — С. 4–9.
62. *Лексин В., Швецов А.* Общероссийские реформы и территориальное развитие // Российский экономический журнал, 2001. — № 3. — С. 45–61.
63. *Лепешкин А. И., Ким А. И., Мишин Н. Г., Романов П. И.* Курс советского государственного права. — М.-Л.: Юр. лит., 1962. Т. 2.
64. *Ливеровский А. А.* О статусе субъекта РФ // Правоведение, 2000. — № 2. — С. 82–101.
65. Методические рекомендации по формированию и исполнению муниципальных бюджетов с целью обеспечения комплексного

социально-экономического развития муниципальных образований разных типов // Муниципальная власть, 2004. — № 2. — С. 16–34.

66. *Макиавелли Н.* Государь. — М.: Книга, 1990.
67. *Макиавелли Н.* История Флоренции. — М.: Наука, 1987.
68. *Маклаков В. В.* Избирательное право и избирательные системы буржуазных и развивающихся стран: Учеб. пособие. — М.: ВЮЗИ, 1987. — 64 с.
69. *Мартино Дж.* Технологическое прогнозирование / Пер. с англ. — М.: Прогресс, 1977.
70. *Мерлен П.* Город. Количественные методы изучения. — М.: Прогресс, 1977.
71. *Мескон М. Х., Альберт М., Хедоури Ф.* Основы менеджмента. — М.: Дело, 1992.
72. Местные органы в политической системе капитализма / Г. В. Барабашев и др. — М.: Наука, 1985.
73. Методические рекомендации по оценке условий развития малых и средних городов. — М.: Стройиздат, 1982.
74. Механизм территориального самоуправления и рыночное регулирование / Отв. ред. Г. А. Ковалева. — Екатеринбург: Изд-во Уральского ун-та, 1991.
75. *Мильнер Б. З.* Организация программно-целевого управления. — М.: Наука, 1980.
76. Министерства и ведомства: Учеб. пособие / Под ред. А. Н. Козырина и Е. К. Глушко. — М.: Норма, 2008.
77. *Миронов Б. Н.* Социальная история России периода империи (XVIII — начало XX в.): В 2 т. — СПб., 1999.
78. *Михайлов Е. Д.* Экономика крупного города в условиях рынка // США: экономика, политика, идеология, 1996. — № 2. — С. 3–14.
79. *Монтескье Ш. Л.* Избранные произведения. — М., 1955.
80. *Моргачев В. Н.* Формы и методы территориального управления в США и Канаде. — М.: Наука, 1987.
81. Муниципальная собственность и инвестиции / Под ред. Р. Р. Манукяна. — М.: ФГНУ РНЦГМУ, 2003.
82. Муниципальное право: Учебник для студентов вузов / Под ред. А. Н. Костюкова. 2-е изд., перераб. и доп. — М.: ЮНИТИ-Дана, Закон и право, 2011.

83. *Мысляева И. Н.* Государственные и муниципальные финансы: Учебник для вузов. — М.: Инфра-М, 2007.
84. *Мэнкью Г. Н.* Макроэкономика / Пер. с англ. — М.: Изд-во МГУ, 1994.
85. *Мэрфи Р.* Американский город / Пер. с англ. — М.: Прогресс, 1972.
86. *Оболонский А. В.* Государственная служба во Франции // Государство и право, 2000. — № 11. — С. 60–66.
87. *Олейник А. Н.* Институциональная экономика: Учеб. пособие. — М.: Инфра-М, 2000.
88. Органы власти штатов и местные органы управления в США / Отв. ред. Г. И. Шамберг. — М., 1990.
89. *О' Саливан А.* Экономика города / Пер. с англ. — М.: Инфра-М, 2002.
90. Отчет о деятельности судебного департамента при Верховном Суде РФ в 2010 г.
91. *Панкин Б.* Коммунальный политик? Это — не шутка // Российская газета, 2000. — 25 марта.
92. *Парсонс Т.* Общетеоретические проблемы социологии // Социология сегодня. Проблемы и перспективы. — М.: Прогресс, 1965. — С. 25–67.
93. *Петрухин И. Л.* Проблема судебной власти в современной России // Государство и право, 2000. — № 8. — С. 5–10.
94. *Пикулькин А. В.* Система государственного управления. 4-е изд. — М.: ЮНИТИ-Дана, 2007.
95. *Планкетт Л., Хейл Г.* Выработка и принятие управленческих решений. — М.: Экономика, 1984.
96. *Попков Ю. С., Посохин М. В., Гутнов А. Э., Шмульян Б. Л.* Системный анализ и проблемы развития городов. — М.: Наука, 1983.
97. Проблемы общей теории права и государства: Учебник для вузов / Под общ. ред. В. С. Нерсесянца. — М.: Норма — Инфра-М, 1999.
98. *Пронкин С. В., Петрунина О. Е.* Государственное управление зарубежных стран. — М.: Аспект-пресс, 2004.
99. Региональное развитие: опыт России и Европейского союза / Под ред. А. Г. Гранберга. — М.: Экономика, 2000.
100. *Решетников Ф. М.* Правовые системы стран мира. Справочник. — М.: Юридическая литература, 1993.

101. *Рогов С. М.* Функции современного государства. Вызовы для России. Ч. II // Свободная мысль, 2005. — № 7. — С. 50–63.
102. Российское законодательство X–XX вв.: В 9 т. Законодательство периода расцвета абсолютизма. — М.: Юрид. лит., 1997. Т. 5.
103. *Рой О. М., Денинг Е. Н.* Роль государственно-частного партнерства в развитии сферы высоких технологий // Инициативы XXI в., 2009. — № 4. — С. 49–53.
104. *Рой О. М.* Исследование социально-экономических и политических процессов. — СПб.: Питер, 2004.
105. *Рой О. М.* Основы политологии: Учеб. пособие. — Омск: ОмПИ, 1992.
106. *Рой О. М.* Система государственного и муниципального управления: Учеб. пособие для вузов. 3-е изд. — СПб.: Питер, 2009.
107. *Рой О. М.* Теория управления: Учеб. пособие для вузов. — СПб.: Питер, 2008.
108. *Рой О. М., Чуканов С. Н.* Город как предмет экономической и социально-экологической оценки. — Омск: ОмГТУ, 1997.
109. *Руденко В. Н.* Организация и деятельность местных коллективов во Франции // Федерализм и децентрализация / Под ред. А. В. Гайды. — Екатеринбург: УрО РАН, 1998. — С. 309–330.
110. *Русецкий А. Е.* Избирательная система и ее виды // http://law.edu.ru/doc/document.asp?docID=1137198.
111. *Рыжков В.* Семь «да», три «нет», два — «неясно»: перспективы развития федерализма и местного самоуправления в связи с реформой // Муниципальная власть, 2003. — Июль-август. — С. 4–7.
112. *Селигмен Б.* Основные течения западной экономической мысли. — М.: Прогресс, 1986.
113. *Серебренников В. П.* Местное управление и самоуправление Франции. — Мн.: Вышэйшая школа, 1981.
114. Система муниципального управления: Учеб. для вузов. 5-е изд. / Под ред. В. Б. Зотова. — Ростов н/Д: Феникс, 2010.
115. *Смелзер Н.* Социология / Пер. с англ. — М.: Феникс, 1994.
116. Социально ориентированное местное управление: опыт городов Германии и России / Под ред. Б. М. Гринчеля. — СПб.: Наука, 1999.
117. *Тархов С.* Изменение административно-территориального деления России в XIII–XX вв. // Логос, 2005. — № 2. — С. 65–101.

118. *Татаркин А. И., Романова О. А., Данилов Н. И.* Социально-экономические проблемы формирования рыночных отношений в крупном промышленном городе. — Екатеринбург: Наука, 1997.
119. *Твердохлебов В. Н.* Местные финансы. — М.,1927
120. *Терещенко О. В.* Потенциал городов (методы статистического изучения). — Новосибирск: Изд-во НГУ, 1991.
121. *Тимофеев Н. С.* Коммунальное право ФРГ. — М.: МГУ, 1982.
122. *Титов Ю. П.* Хрестоматия по истории государства и права России. — М.: Проспект, 1997.
123. *Токвиль А.* Демократия в Америке. — М.: Феникс, 1997.
124. *Фатеев В. С.* Менеджмент и региональная политика за рубежом. — Мн.: Навука і тэхніка, 1994.
125. Финансовая несостоятельность регионов и межбюджетные отношения // http://www.kapital-rus.ru/articles/article/176802.
126. Финансы местного самоуправления: шведский опыт // Финансы, 1998. — № 4. — С. 17–19.
127. *Форрестер Дж.* Динамика развития города / Пер. с англ. — М.: Прогресс, 1974.
128. Форсайт: аналитический обзор // http:/www.2010-2030.ru.
129. *Фридмен Дж., Ордуэй Н.* Анализ и оценка приносящей доход недвижимости / Пер. с англ. — М.: Дело Лтд, 1995.
130. *Хаггет П.* Пространственный анализ в экономической географии / Пер. с англ. — М.: Прогресс, 1968.
131. *Хаузер Х.-Г.* Система финансового выравнивания между федерацией и землями в Германии // Финансы, 1995. — № 5. — С. 53–56.
132. *Хиви Д.* Финансы местных органов власти в США // Финансы, 1995. — № 10. — С. 43–47.
133. *Черкасов А. И.* Сравнительное местное управление: теория и практика / РАН, Ин-т государства и права. — М.: Форум, Инфра-М, 1998.
134. *Чиркин В. Е.* Государственное и муниципальное управление. — М.: Юрист, 2003.
135. *Шестопёров А. М.* Современные тенденции использования аутсорсинга в органах государственной власти и местного самоуправления // Государственное управление. Электронный вестник, 2009. — Декабрь. — Вып. 21.

136. *Широков А. Н., Юркова С. Н.* Муниципальное управление: Учебник. — М.: Кнорус, 2010.
137. *Шнипер Р. И.* Регион: диагностика и прогнозирование. — Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 1996.
138. *Шомина Е. С.* Трансформация взаимодействия ТОС и местного самоуправления // http://ecsocman.hse.ru/text/36880376/.
139. *Шугрина Е. С.* Муниципальное право: Учеб. пособие. — Новосибирск: Изд-во Новосиб. ун-та, 1995.
140. *Шугрина Е.* Особенности судебной практики по вопросам организационного оформления территориального общественного самоуправления // Муниципальная власть, 2011. — № 5. — С. 16–33.
141. *Эклунд К.* Эффективная экономика: шведская модель. — М.: Экономика, 1991.
142. *Якобсон Л. И.* Экономика общественного сектора. Основы теории государственных финансов. — М.: Аспект-пресс, 1996.
143. *Byrne T.* Local Goverment in Britain Everyone s Guide to how it all works. 4th. ed. — Harmoudsworth etc.: Penguin Books, 1986. — P. 60–75.
144. *Harris C. P., Ulman E. L.* The Nature of Cities // Annales, 242. — Nov. 1945.
145. *Jackobs J.* The death and life of great American city: The failure of town planning. — N. Y.: Random house, 1961.
146. *Malinovsky B.* Anthropology // Encyclopaedia Britanica. Suppl. — London, 1926. — P. 132–136. Vol. 1.
147. *Parkinson M.* Twenty-Five Years of Urban Policy in Britain—Partnership, Entrepreneuralism or Competition? // Public Money and Management, 1996. — July-September. — P. 7–14.
148. http://www.legislature.ru/index.html.
149. http://www.legislature.ru/monitor/gos_sluzhba/obzor.html.
150. http://www.chirkanov.ru/laws/subprint.php.html.

Приложения

Приложение 1. Распределение полномочий субъекта Федерации по функциональным блокам

Блок	Полномочия
Инфраструктурный	Материально-технического и финансового обеспечения деятельности органов государственной власти субъекта Российской Федерации и государственных учреждений субъекта Российской Федерации, в том числе вопросов оплаты труда работников органов государственной власти субъекта Российской Федерации и работников государственных учреждений субъекта Российской Федерации; организационного и материально-технического обеспечения проведения выборов в органы государственной власти субъекта Российской Федерации, референдумов субъекта Российской Федерации
Культурный	Формирования и содержания архивных фондов субъекта Российской Федерации; сохранения, использования и популяризации объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности субъекта Российской Федерации, государственной охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) регионального значения; организации библиотечного обслуживания населения библиотеками субъекта Российской Федерации, комплектования и обеспечения сохранности их библиотечных фондов; создания и поддержки государственных музеев (за исключением федеральных государственных музеев, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации); организации и поддержки учреждений культуры и искусства (за исключением федеральных государственных учреждений культуры и искусства, перечень которых утверждается уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти); поддержки народных художественных промыслов (за исключением организаций народных художественных промыслов, перечень которых утверждается уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти); осуществления региональных и межмуниципальных программ и мероприятий по работе с детьми и молодежью

Продолжение ⇗

(Продолжение)

Блок	Полномочия
Безопасности	Формирования и использования резервных фондов субъекта Российской Федерации для финансирования непредвиденных расходов; предупреждения чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера, стихийных бедствий, эпидемий и ликвидации их последствий; предупреждения ситуаций, которые могут привести к нарушению функционирования систем жизнеобеспечения населения, и ликвидации их последствий; организации тушения пожаров силами Государственной противопожарной службы (за исключением лесных пожаров, пожаров в закрытых административно-территориальных образованиях, на объектах, входящих в утверждаемый Правительством Российской Федерации перечень объектов, критически важных для национальной безопасности страны, других особо важных пожароопасных объектов, особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации, а также при проведении мероприятий федерального уровня с массовым сосредоточением людей); организации и осуществления на межмуниципальном и региональном уровне мероприятий по гражданской обороне, защите населения и территории субъекта Российской Федерации, включая поддержку в состоянии постоянной готовности к использованию систем оповещения населения об опасности, объектов гражданской обороны, создание и содержание в целях гражданской обороны запасов материально-технических, продовольственных, медицинских и иных средств; изъятия животных и (или) продуктов животноводства при ликвидации очагов особо опасных болезней животных на территории субъекта Российской Федерации с возмещением стоимости изъятых животных и (или) продуктов животноводства; осуществления поиска и спасания людей во внутренних водах и в территориальном море Российской Федерации; создания, содержания и организации деятельности аварийно-спасательных служб и аварийно-спасательных формирований; организации и осуществления на территории субъекта Российской Федерации мероприятий по предупреждению терроризма и экстремизма, минимизации их последствий, за исключением вопросов, решение которых отнесено к ведению Российской Федерации; создания по решению органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации мобилизационных органов в зависимости от объема мобилизационных заданий (заказов) или задач по проведению мероприятий по переводу экономики субъекта Российской Федерации на работу в условиях военного времени и обеспечения условий работникам созданных мобилизационных органов, координации и контроля за проведением органами местного самоуправления и организациями, деятельность которых связана с деятельностью указанных органов или которые находятся в сфере их ведения, мероприятий по мобилизационной подготовке, а также осуществления методического обеспечения этих мероприятий

Блок	Полномочия
Экологический	Создания и обеспечения охраны особо охраняемых природных территорий регионального значения; ведения Красной книги субъекта Российской Федерации; осуществления регионального государственного экологического надзора (в части регионального государственного надзора за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр; регионального государственного надзора в области охраны атмосферного воздуха; регионального государственного надзора в области охраны водных объектов; регионального государственного надзора в области обращения с отходами) на объектах хозяйственной и иной деятельности независимо от форм собственности; осуществления государственного мониторинга водных объектов, резервирования источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, нормативно-правового регулирования отдельных вопросов в сфере водных отношений, полномочий собственника водных объектов в пределах, установленных водным законодательством Российской Федерации; утверждения порядка и нормативов заготовки гражданами древесины для собственных нужд, нормативно-правового регулирования отдельных вопросов в области лесных отношений, осуществления полномочий собственников лесных участков в пределах, установленных лесным законодательством
Содействие развитию аграрного сектора	Поддержки сельскохозяйственного производства (за исключением мероприятий, предусмотренных федеральными целевыми программами), организации и осуществления региональных и межмуниципальных программ и проектов в области развития субъектов малого и среднего предпринимательства; планирования использования земель сельскохозяйственного назначения, перевода земель сельскохозяйственного назначения, за исключением земель, находящихся в федеральной собственности, в другие категории земель
Содействие развитию гражданского общества	Поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций, благотворительной деятельности и добровольчества, организации и осуществления региональных и межмуниципальных программ поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций, благотворительной деятельности и добровольчества
Содействие развитию транспортного обслуживания	Осуществления дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения и обеспечения безопасности дорожного движения на них, включая создание и обеспечение функционирования парковок (парковочных мест), предоставляемых на платной основе или без взимания платы; осуществления регионального государственного надзора за сохранностью автомобильных дорог регионального и межмуниципального значения; организации транспортного обслуживания населения автомобильным, железнодорожным, водным, воздушным транспортом (пригородное и межмуниципальное сообщение);

Продолжение ⇗

(Продолжение)

Блок	Полномочия
	содержания, развития и организации эксплуатации аэропортов и (или) аэродромов гражданской авиации, находящихся в собственности субъекта Российской Федерации; содержания, развития и организации эксплуатации речных портов, на территориях которых расположено имущество, находящееся в собственности субъекта Российской Федерации; принятия мер по организации проведения технического осмотра транспортных средств в соответствии с законодательством в области технического осмотра транспортных средств
Научно-образовательный	Обеспечения государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования, а также дополнительного образования в общеобразовательных учреждениях путем выделения субвенций местным бюджетам в размере, необходимом для реализации основных общеобразовательных программ в части финансирования расходов на оплату труда работников общеобразовательных учреждений, расходов на учебники и учебные пособия, технические средства обучения, расходные материалы и хозяйственные нужды (за исключением расходов на содержание зданий и коммунальных расходов, осуществляемых из местных бюджетов) в соответствии с нормативами, установленными законами субъекта Российской Федерации; финансового обеспечения получения гражданами дошкольного, начального общего, основного общего и среднего (полного) общего образования в имеющих государственную аккредитацию негосударственных общеобразовательных учреждениях в размере, необходимом для реализации основных общеобразовательных программ в части финансирования расходов на оплату труда педагогических работников, расходов на учебники и учебные, учебно-наглядные пособия, технические средства обучения, игры, игрушки, расходные материалы в соответствии с нормативами финансового обеспечения образовательной деятельности государственных образовательных учреждений субъектов Российской Федерации и муниципальных образовательных учреждений; организации предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам в образовательных учреждениях, находящихся в соответствии с федеральным законом в ведении субъекта Российской Федерации; организации предоставления начального и среднего и дополнительного профессионального образования (за исключением образования, получаемого в федеральных образовательных учреждениях, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации); организации предоставления дополнительного образования детям в учреждениях регионального значения; организации и осуществления региональных научно-технических и инновационных программ и проектов, в том числе научными организациями субъекта Российской Федерации

Блок	Полномочия
Содействие национальному самосознанию	Поддержки региональных и местных национально-культурных автономий, поддержки изучения в образовательных учреждениях национальных языков и иных предметов этнокультурной направленности; организации и обеспечения защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Российской Федерации; осуществления международного сотрудничества в соответствии с законодательством Российской Федерации, в том числе приграничного сотрудничества, участия в осуществлении государственной политики в отношении соотечественников за рубежом, за исключением вопросов, решение которых отнесено к ведению Российской Федерации
Медицинский	Организации оказания специализированной медицинской помощи в кожно-венерологических, противотуберкулезных, наркологических, онкологических диспансерах и других специализированных медицинских учреждениях (за исключением федеральных специализированных медицинских учреждений, перечень которых утверждается уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти); организации оказания медицинской помощи, предусмотренной законодательством субъекта Российской Федерации для определенных категорий граждан; организации обеспечения донорской кровью и ее компонентами организаций здравоохранения, находящихся в ведении субъекта Российской Федерации, и муниципальных организаций здравоохранения; организации обязательного медицинского страхования неработающего населения; организации оказания специализированной (санитарно-авиационной) скорой медицинской помощи; организации проведения на территории субъекта Российской Федерации мероприятий по предупреждению и ликвидации болезней животных, их лечению, защите населения от болезней, общих для человека и животных, за исключением вопросов, решение которых отнесено к ведению Российской Федерации
Социальный	Социальной поддержки и социального обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов, граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации, а также детей-сирот, безнадзорных детей, детей, оставшихся без попечения родителей (за исключением детей, обучающихся в федеральных образовательных учреждениях), социальной поддержки ветеранов труда, лиц, проработавших в тылу в период Великой Отечественной войны 1941–1945 гг., семей, имеющих детей (в том числе многодетных семей, одиноких родителей), жертв политических репрессий, малоимущих граждан, в том числе за счет предоставления субвенций местным бюджетам для выплаты пособий на оплату проезда

Продолжение ⇩

(Продолжение)

Блок	Полномочия
	на общественном транспорте, иных социальных пособий, а также для возмещения расходов муниципальных образований в связи с предоставлением законами субъекта Российской Федерации льгот отдельным категориям граждан, в том числе льгот по оплате услуг связи, предоставлением гражданам субсидий на оплату жилых помещений и коммунальных услуг; организации и осуществления деятельности по опеке и попечительству; организации и обеспечения отдыха и оздоровления детей (за исключением организации отдыха детей в каникулярное время); предоставления материальной и иной помощи для погребения; установления подлежащих государственному регулированию цен (тарифов) на товары (услуги) в соответствии с законодательством Российской Федерации
Правовой	Материально-технического и финансового обеспечения оказания адвокатской помощи в труднодоступных и малонаселенных местностях, определения порядка предоставления компенсаций расходов адвокату, оказывающему бесплатную юридическую помощь гражданам Российской Федерации в порядке, установленном ст. 26 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации»; материально-технического и финансового обеспечения государственных нотариальных контор, определения количества должностей нотариусов в нотариальном округе, пределов нотариальных округов в границах территории субъекта Российской Федерации; учреждения печатного средства массовой информации для обнародования (официального опубликования) правовых актов органов государственной власти субъекта Российской Федерации, иной официальной информации; установления административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления, определения подведомственности дел об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, организации производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации; материально-технического обеспечения деятельности мировых судей
Содействие развитию туризма и спорта	Осуществления региональных и межмуниципальных программ и проектов в области физической культуры и спорта, организации и проведения официальных региональных и межмуниципальных физкультурных, физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий, обеспечения подготовки спортивных сборных команд субъекта Российской Федерации, в том числе среди лиц с ограниченными возможностями здоровья и инвалидов, а также присвоения спортивных разрядов и соответствующих квалификационных категорий спортивных судей в порядке, установленном федеральными законами

Блок	Полномочия
	и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации; создания благоприятных условий для развития туризма в субъекте Российской Федерации
Экономический	Заключения внешнеэкономических соглашений субъекта Российской Федерации; установления, изменения и отмены региональных налогов и сборов, а также установления налоговых ставок по федеральным налогам в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах; привлечения субъектом Российской Федерации заемных средств, а также обслуживания и погашения внутренних и внешних долгов субъекта Российской Федерации; резервирования земель, изъятия земельных участков для государственных нужд субъекта Российской Федерации; создания искусственного земельного участка в соответствии с федеральным законом
Административный	Определения перечня должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, создания комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав и организации деятельности этих комиссий, создания административных комиссий, иных коллегиальных органов в целях привлечения к административной ответственности, предусмотренной законами субъектов Российской Федерации; осуществления государственного контроля и надзора в области долевого строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости в соответствии с законодательством Российской Федерации о долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости; осуществления регионального государственного строительного надзора в случаях, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации; осуществления регионального государственного надзора за применением подлежащих государственному регулированию цен (тарифов) на товары (услуги) в соответствии с законодательством Российской Федерации; осуществления регионального государственного жилищного надзора; осуществления государственного надзора за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники; реализации государственной политики в области торговой деятельности на территории субъекта Российской Федерации, проведения информационно-аналитического наблюдения за состоянием рынка определенного товара и осуществлением торговой деятельности на территории субъекта Российской Федерации, разработки и реализации мероприятий, содействующих развитию торговой деятельности на территории субъекта Российской Федерации, и осуществления иных

Продолжение ⇗

(Продолжение)

Блок	Полномочия
	полномочий, предусмотренных Федеральным законом от 28 декабря 2009 г. № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации»; утверждения нормативов минимальной обеспеченности населения пунктами технического осмотра для субъектов Российской Федерации и для входящих в их состав муниципальных образований; осуществления регионального государственного надзора за проведением региональных лотерей
Экспертный	Проведения государственной экспертизы запасов полезных ископаемых, геологической, экономической и экологической информации о предоставляемых в пользование участках недр, содержащих месторождения общераспространенных полезных ископаемых, или об участках недр местного значения, а также участках недр местного значения, используемых для целей строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых; установления порядка пользования и распоряжения данными участками недр, в том числе разработки и реализации территориальных программ развития и использования минерально-сырьевой базы Российской Федерации; утверждения схем территориального планирования субъекта Российской Федерации, утверждения документации по планировке территории для размещения объектов капитального строительства регионального значения, утверждения региональных нормативов градостроительного проектирования, осуществления государственного строительного надзора в случаях, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации
Арбитражный	Участия в урегулировании коллективных трудовых споров; осуществления мероприятий в области охраны труда, предусмотренных трудовым законодательством
Политический	Обеспечения гарантий равенства политических партий, представленных в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации, при освещении их деятельности региональными телеканалами и радиоканалами; участия в организации альтернативной гражданской службы в подведомственных им организациях, включая меры по реализации прав граждан, проходящих альтернативную гражданскую службу, и их социальную защиту
Коммунальный	Осуществления государственного контроля за использованием и сохранностью жилищного фонда, независимо от его формы собственности, соблюдением правил содержания общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме, а также за соответствием жилых помещений, качества, объема и порядка предоставления коммунальных услуг установленным требованиям законодательства; утверждения и реализации региональных программ в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности, организации проведения энергетического обследования жилых домов,

Блок	Полномочия
	многоквартирных домов, помещения в которых составляют жилищный фонд субъектов Российской Федерации, организации и проведения иных мероприятий, предусмотренных законодательством об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности; реализации полномочий в сфере теплоснабжения, предусмотренных Федеральным законом «О теплоснабжении»
Кадровый	Организации подготовки, переподготовки и повышения квалификации лиц, замещающих государственные должности субъекта Российской Федерации, а также профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации и работников государственных учреждений субъекта Российской Федерации; участия в обеспечении подготовки, переподготовки и повышения квалификации лиц, замещающих выборные муниципальные должности, а также профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации муниципальных служащих и работников муниципальных учреждений; предоставления служебных жилых помещений для государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации, работников государственных учреждений субъекта Российской Федерации
Содействие муниципальному развитию	Передачи объектов собственности субъекта Российской Федерации в муниципальную собственность; организации и осуществления региональных и межмуниципальных программ и проектов в области охраны окружающей среды и экологической безопасности; организации и осуществления межмуниципальных инвестиционных проектов, а также инвестиционных проектов, направленных на развитие социальной и инженерной инфраструктуры муниципальных образований; наделения городских поселений статусом городского округа; определения границ муниципальных образований в установленном порядке; выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований в порядке, установленном федеральным законом; организации и ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов

Приложение 2. Распределение вопросов местного значения между различными типами муниципальных образований

Муниципальное поселение	Муниципальный район	Городской округ
Экономический		
Формирование, утверждение, исполнение бюджета поселения (района, округа) и контроль за исполнением данного бюджета		

Продолжение ⇗

(Продолжение)

Муниципальное поселение	Муниципальный район	Городской округ
Установление, изменение и отмена местных налогов и сборов поселения (района, округа)		
Владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности поселения (района, округа)		
—	Выравнивание уровня бюджетной обеспеченности поселений, входящих в состав района, за счет средств его бюджета	—
Хозяйственный		
Организация в границах поселения электро-, тепло-, газо-, водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом	Организация в границах района электро- и газоснабжения поселений	Организация в границах округа электро-, тепло-, газо-, водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом
Дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах населенных пунктов поселения и обеспечение безопасности дорожного движения на них, включая создание и обеспечение функционирования парковок (парковочных мест), осуществление муниципального контроля за сохранностью автомобильных дорог местного значения в границах населенных пунктов поселения, а также осуществление иных полномочий в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности	Дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения вне границ населенных пунктов в границах муниципального района, осуществление муниципального контроля за сохранностью автомобильных дорог местного значения вне границ населенных пунктов в границах муниципального района, и обеспечение безопасности дорожного движения на них, а также осуществление иных полномочий в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности	Дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах городского округа
Содержание и строительство автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений в границах населенных	Содержание и строительство автомобильных дорог общего пользования между населенными пунктами, мостов и иных транспортных инженерных сооружений	Содержание и строительство автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений в границах округа,

Муниципальное поселение	Муниципальный район	Городской округ
пунктов поселения, за исключением автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений федерального и регионального значения	вне границ населенных пунктов, за исключением автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений федерального и регионального значения	за исключением автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений федерального и регионального значения
Создание условий для обеспечения жителей поселения услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания	Создание условий для обеспечения жителей района услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания	Создание условий для обеспечения жителей округа услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания
Обеспечение малоимущих граждан, проживающих в поселении и нуждающихся в улучшении жилищных условий, жилыми помещениями в соответствии с жилищным законодательством, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства	—	Обеспечение малоимущих граждан, проживающих в городском округе и нуждающихся в улучшении жилищных условий, жилыми помещениями в соответствии с жилищным законодательством, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства
Организация освещения улиц и установки указателей с названиями улиц и номерами домов	—	Организация освещения улиц и установки указателей с названиями улиц и номерами домов
Содействие в развитии сельскохозяйственного производства, создание условий для развития малого и среднего предпринимательства;	Создание условий для развития сельскохозяйственного производства в поселениях, расширения рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, содействие развитию малого и среднего предпринимательства, оказание поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям, благотворительной деятельности и добровольчеству	Создание условий для расширения рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, содействие развитию малого и среднего предпринимательства, оказание поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям, благотворительной деятельности и добровольчеству

Продолжение ⇩

(Продолжение)

Муниципальное поселение	Муниципальный район	Городской округ
—	Организация и осуществление мероприятий по мобилизационной подготовке муниципальных предприятий и учреждений, находящихся на территории муниципального района	Организация и осуществление мероприятий по мобилизационной подготовке муниципальных предприятий и учреждений, находящихся на территории городского округа
—	Выдача разрешений на установку рекламных конструкций на территории района (городского округа), аннулирование таких разрешений, выдача предписаний о демонтаже самовольно установленных рекламных конструкций	
Осуществление полномочий собственника водных объектов, установление правил использования водных объектов общего пользования для личных и бытовых нужд	Осуществление полномочий собственника водных объектов, установление правил использования водных объектов общего пользования для личных и бытовых нужд	Осуществление полномочий собственника водных объектов, установление правил использования водных объектов общего пользования для личных и бытовых нужд и информирование населения об ограничениях использования таких объектов
Безопасности		
Участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и/или ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма		
Участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций на территории поселения (района, округа)		
Организация и осуществление мероприятий по гражданской обороне, защите населения и территории поселения, муниципального района от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера	Организация и осуществление мероприятий по гражданской обороне, защите населения и территории городского округа от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, включая поддержку в состоянии постоянной готовности к использованию систем оповещения населения об опасности, объектов гражданской обороны, создание и содержание в целях гражданской обороны запасов материально-технических, продовольственных, медицинских и иных средств	
Создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спасательных формирований на территории поселения, муниципального района и городского округа		

Муниципальное поселение	Муниципальный район	Городской округ
Осуществление мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья в поселениях, муниципальных районах городских округах		
Обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах населенных пунктов поселения	—	Обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах городского округа
—	Организация охраны общественного порядка на территории района муниципальной милицией	Организация охраны общественного порядка на территории городского округа муниципальной милицией
Создание условий для деятельности добровольных формирований населения по охране общественного порядка	—	Создание условий для деятельности добровольных формирований населения по охране общественного порядка
Предоставление помещения для работы на обслуживаемом административном участке поселения сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного полиции; до 1 января 2017 г. предоставление сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного полиции, и членам его семьи жилого помещения на период выполнения сотрудником обязанностей по указанной должности	Организация охраны общественного порядка на территории муниципального района муниципальной милицией; предоставление помещения для работы на обслуживаемом административном участке муниципального района сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного полиции; до 1 января 2017 г. предоставление сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного полиции, и членам его семьи жилого помещения на период выполнения сотрудником обязанностей по указанной должности	Организация охраны общественного порядка на территории городского округа муниципальной милицией; предоставление помещения для работы на обслуживаемом административном участке городского округа сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного полиции; до 1 января 2017 г. предоставление сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного полиции, и членам его семьи жилого помещения на период выполнения сотрудником обязанностей по указанной должности
Транспортный		
Создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания	Создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания между	Создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания

Продолжение ⇩

(Продолжение)

Муниципальное поселение	Муниципальный район	Городской округ
населения в границах поселения	поселениями в границах района	населения в границах городского округа
Культурный		
Организация библиотечного обслуживания населения, комплектование библиотечных фондов библиотек поселения	Организация библиотечного обслуживания населения межпоселенческими библиотеками, комплектование их библиотечных фондов	Организация библиотечного обслуживания населения, комплектование библиотечных фондов библиотек городского округа
Создание условий для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры	Создание условий для обеспечения поселений, входящих в состав муниципального района, услугами по организации досуга и услугами организаций культуры	Создание условий для организации досуга и обеспечения жителей городского округа услугами организаций культуры
Создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества, участие в сохранении, возрождении и развитии народных художественных промыслов в поселении	Создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества в поселениях, входящих в состав муниципального района	Создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества, участие в сохранении, возрождении и развитии народных художественных промыслов в городском округе
Сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности поселения, охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения, расположенных на территории поселения	—	Сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности городского округа, охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения, расположенных на территории городского округа
Формирование архивных фондов поселения	Формирование и содержание муниципального архива, включая хранение архивных фондов поселений	Формирование и содержание муниципального архива
Обеспечение условий для развития на территории	Обеспечение условий для развития на территории	Обеспечение условий для развития на территории

Муниципальное поселение	Муниципальный район	Городской округ
поселения физической культуры и массового спорта, организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий поселения	муниципального района физической культуры и массового спорта, организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий муниципального района	городского округа физической культуры и массового спорта, организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий городского округа
Создание условий для массового отдыха жителей поселения и организация обустройства мест массового отдыха населения	—	Создание условий для массового отдыха жителей городского округа и организация обустройства мест массового отдыха населения
Социальный		
Обеспечение малоимущих граждан, проживающих в поселении и нуждающихся в улучшении жилищных условий, жилыми помещениями в соответствии с законодательством, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства	—	Обеспечение малоимущих граждан, проживающих в городском округе и нуждающихся в улучшении жилищных условий, жилыми помещениями в соответствии с законодательством, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства
—	Организация предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным образовательным программам, за исключением полномочий по финансовому обеспечению образовательного процесса, отнесенных к полномочиям органов государственной власти субъектов Федерации; организация предоставления дополнительного образования и общедоступного бесплатного	Организация предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным образовательным программам, за исключением полномочий по финансовому обеспечению образовательного процесса, отнесенных к полномочиям органов государственной власти субъектов Федерации; организация предоставления дополнительного образования и общедоступного

Продолжение ⇩

(Продолжение)

Муниципальное поселение	Муниципальный район	Городской округ
	дошкольного образования на территории муниципального района, а также организация отдыха детей в каникулярное время	бесплатного дошкольного образования на территории муниципального района, а также организация отдыха детей в каникулярное время
—	Создание условий для оказания медицинской помощи населению на территории муниципального района (за исключением территорий поселений, включенных в утвержденный Правительством Российской Федерации перечень территорий, население которых обеспечивается медицинской помощью в медицинских учреждениях, подведомственных федеральному органу исполнительной власти, осуществляющему функции по медико-санитарному обеспечению населения отдельных территорий) в соответствии с территориальной программой государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи	Создание условий для оказания медицинской помощи населению на территории городского округа (за исключением территорий городских округов, включенных в утвержденный Правительством Российской Федерации перечень территорий, население которых обеспечивается медицинской помощью в медицинских учреждениях, подведомственных федеральному органу исполнительной власти, осуществляющему функции по медико-санитарному обеспечению населения отдельных территорий) в соответствии с территориальной программой государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи
Организация ритуальных услуг и содержание мест захоронений	—	Организация ритуальных услуг и содержание мест захоронений
Организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью в поселении	Организация и осуществление мероприятий межпоселенческого характера по работе с детьми и молодежью	Организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью в городском округе
Создание, развитие и обеспечение охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения на территориях поселения, муниципального района и городского округа		

Муниципальное поселение	Муниципальный район	Городской округ
Экологический		
Организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора	Организация утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов	Организация сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов
—	Организация мероприятий межпоселенческого характера по охране окружающей среды	Организация мероприятий по охране окружающей среды в границах городского округа
Осуществление в пределах, установленных водным законодательством Российской Федерации, полномочий собственника водных объектов, информирование населения об ограничениях их использования	—	—
Осуществление муниципального лесного контроля		
Создание, развитие и обеспечение охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения на территории поселения, а также осуществление муниципального контроля в области использования и охраны особо охраняемых природных территорий местного значения	—	Создание, развитие и обеспечение охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения на территории городского округа, а также осуществление муниципального контроля в области использования и охраны особо охраняемых природных территорий местного значения
Градостроительный		
Утверждение правил благоустройства территории поселения, устанавливающих в том числе требования по содержанию зданий (включая жилые дома), сооружений и земельных участков, на которых они расположены, к внешнему виду фасадов и ограждений	—	Утверждение правил благоустройства территории городского округа, устанавливающих в том числе требования по содержанию зданий (включая жилые дома), сооружений и земельных участков, на которых они расположены, к внешнему виду фасадов и ограждений

Продолжение ⇗

(Продолжение)

Муниципальное поселение	Муниципальный район	Городской округ
соответствующих зданий и сооружений, перечень работ по благоустройству и периодичность их выполнения; установление порядка участия собственников зданий (помещений в них) и сооружений в благоустройстве прилегающих территорий; организация благоустройства территории поселения (включая освещение улиц, озеленение территории, установку указателей с наименованиями улиц и номерами домов, размещение и содержание малых архитектурных форм), а также использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах населенных пунктов поселения		соответствующих зданий и сооружений, перечень работ по благоустройству и периодичность их выполнения; установление порядка участия собственников зданий (помещений в них) и сооружений в благоустройстве прилегающих территорий; организация благоустройства территории городского округа (включая освещение улиц, озеленение территории, установку указателей с наименованиями улиц и номерами домов, размещение и содержание малых архитектурных форм), а также использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах городского округа
Утверждение генеральных планов поселения, правил землепользования и застройки, утверждение подготовленной на основе генеральных планов поселения документации по планировке территории, выдача разрешений на строительство (за исключением случаев, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации, иными федеральными законами), разрешений на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении	Утверждение схем территориального планирования муниципального района, утверждение подготовленной на основе схемы территориального планирования муниципального района документации по планировке территории, ведение информационной системы обеспечения градостроительной деятельности, осуществляемой на территории муниципального района, резервирование и изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков в границах муниципального	Утверждение генеральных планов городского округа, правил землепользования и застройки, утверждение подготовленной на основе генеральных планов городского округа документации по планировке территории, утверждение местных нормативов градостроительного проектирования городского округа, ведение информационной системы обеспечения градостроительной деятельности, осуществляемой на территории городского округа, резервирование

Муниципальное поселение	Муниципальный район	Городской округ
муниципального строительства, реконструкции объектов капитального строительства, расположенных на территории поселения, утверждение местных нормативов градостроительного проектирования поселений, резервирование земель и изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков в границах поселения для муниципальных нужд, осуществление земельного контроля за использованием земель поселения	района для муниципальных нужд	и изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков в границах городского округа для муниципальных нужд, осуществление земельного контроля за использованием земель городского округа
Присвоение наименований улицам, площадям и иным территориям проживания граждан в населенных пунктах, установление нумерации домов	—	Присвоение наименований улицам, площадям и иным территориям проживания граждан в городском округе, установление нумерации домов
Контрольный		
Осуществление муниципального контроля за проведением муниципальных лотерей		
Осуществление муниципального контроля на территории особой экономической зоны		
Осуществление мер по противодействию коррупции		
Обеспечение выполнения работ, необходимых для создания искусственных земельных участков для нужд поселения, проведение открытого аукциона на право заключить договор о создании искусственного земельного участка в соответствии с федеральным законом		
Оказание поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям в пределах полномочий, установленных ст. 31.1 и 31.3 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»	—	—

Приложение 3. Структура федеральных органов исполнительной власти[1]

I. Федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, федеральные службы и федеральные агентства, подведомственные этим федеральным министерствам.

Министерство внутренних дел Российской Федерации.

Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий.

Министерство иностранных дел Российской Федерации.

Федеральное агентство по делам Содружества Независимых Государств, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству.

Министерство обороны Российской Федерации.

Федеральная служба по военно-техническому сотрудничеству.

Федеральная служба по техническому и экспортному контролю.

Федеральное агентство по поставкам вооружения, военной, специальной техники и материальных средств.

Федеральное агентство специального строительства.

Министерство юстиции Российской Федерации.

Федеральная служба исполнения наказаний.

Федеральная служба судебных приставов.

Государственная фельдъегерская служба Российской Федерации (федеральная служба).

Служба внешней разведки Российской Федерации (федеральная служба).

Федеральная служба безопасности Российской Федерации (федеральная служба).

Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков (федеральная служба).

Федеральная служба охраны Российской Федерации (федеральная служба).

Федеральная служба по финансовому мониторингу (федеральная служба).

---

[1] Утверждена указом Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636 (ред. от 25 июня 2012 г.) «О структуре федеральных органов исполнительной власти».

Главное управление специальных программ Президента Российской Федерации (федеральное агентство).

Управление делами Президента Российской Федерации (федеральное агентство).

II. Федеральные министерства, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, федеральные службы и федеральные агентства, подведомственные этим федеральным министерствам.

Министерство здравоохранения Российской Федерации.

Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения.

Федеральное медико-биологическое агентство.

Министерство культуры Российской Федерации.

Федеральное архивное агентство.

Федеральное агентство по туризму.

Министерство образования и науки Российской Федерации.

Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки.

Федеральное агентство по делам молодежи.

Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации.

Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды.

Федеральная служба по надзору в сфере природопользования.

Федеральное агентство водных ресурсов.

Федеральное агентство лесного хозяйства.

Федеральное агентство по недропользованию.

Министерство промышленности и торговли Российской Федерации.

Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии.

Министерство Российской Федерации по развитию Дальнего Востока.

Министерство регионального развития Российской Федерации

Федеральное агентство по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству.

Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации.

Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций.

Федеральное агентство по печати и массовым коммуникациям.

Федеральное агентство связи.

Министерство сельского хозяйства Российской Федерации.

Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору.

Федеральное агентство по рыболовству.

Министерство спорта Российской Федерации.

Министерство транспорта Российской Федерации.

Федеральная служба по надзору в сфере транспорта.

Федеральное агентство воздушного транспорта.

Федеральное дорожное агентство.

Федеральное агентство железнодорожного транспорта.

Федеральное агентство морского и речного транспорта.

Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации.

Федеральная служба по труду и занятости.

Министерство финансов Российской Федерации.

Федеральная налоговая служба.

Федеральная служба финансово-бюджетного надзора.

Федеральное казначейство (федеральная служба).

Министерство экономического развития Российской Федерации.

Федеральная служба по аккредитации.

Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии.

Федеральная служба по интеллектуальной собственности.

Федеральное агентство по государственным резервам.

Федеральное агентство по управлению государственным имуществом.

Министерство энергетики Российской Федерации.

III. Федеральные службы и федеральные агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации.

Федеральная антимонопольная служба.

Федеральная служба государственной статистики.

Федеральная миграционная служба.

Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека.

Федеральная служба по оборонному заказу.

Федеральная служба по регулированию алкогольного рынка.

Федеральная таможенная служба.

Федеральная служба по тарифам.

Федеральная служба по финансовым рынкам.

Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору.

Федеральное космическое агентство.

Федеральное агентство по обустройству государственной границы Российской Федерации.

О. Рой

Основы государственного и муниципального управления:
Учебное пособие
4-е издание
Стандарт третьего поколения

Заведующий редакцией	*А. Толстиков*
Руководитель проекта	*Е. Базанов*
Ведущий редактор	*М. Моисеева*
Художник	*С. Маликова*
Корректор	*Е. Павлович*
Верстка	*М. Моисеева*

ООО «Питер Пресс», 192102, Санкт-Петербург, ул. Андреевская (д. Волкова), д. 3, литер А, пом. 7Н.
Налоговая льгота — общероссийский классификатор продукции ОК 005-93, том 2; 95 3005 — литература учебная.
Подписано в печать 29.08.12. Формат 60x90/16. Усл. п. л. 28,000. Тираж 2000. Заказ
Отпечатано в полном соответствии с качеством предоставленных издательством материалов в ОАО «Тверской ордена Трудового Красного Знамени полиграфкомбинат детской литературы им. 50-летия СССР». 170040, Тверь, проспект 50 лет Октября, 46.

ВАМ НРАВЯТСЯ НАШИ КНИГИ? ЗАРАБАТЫВАЙТЕ ВМЕСТЕ С НАМИ!

У Вас есть свой сайт?
Вы ведете блог?
Регулярно общаетесь на форумах? Интересуетесь литературой, любите рекомендовать хорошие книги и хотели бы стать нашим партнером?
ЭТО ВПОЛНЕ РЕАЛЬНО!

СТАНЬТЕ УЧАСТНИКОМ ПАРТНЕРСКОЙ ПРОГРАММЫ ИЗДАТЕЛЬСТВА «ПИТЕР»!

Зарегистрируйтесь на нашем сайте в качестве партнера по адресу ***www.piter.com/ePartners***

Получите свой персональный уникальный номер партнера

Выбирайте книги на сайте ***www.piter.com,*** *размещайте информацию о них на своем сайте, в блоге или на форуме и добавляйте в текст ссылки на эти книги (на сайт* ***www.piter.com****)*

ВНИМАНИЕ! *В каждую ссылку необходимо добавить свой персональный уникальный номер партнера.*

С этого момента получайте 10% от стоимости каждой покупки, которую совершит клиент, придя в интернет-магазин «Питер» по ссылке с Вашим партнерским номером. А если покупатель приобрел не только эту книгу, но и другие издания, Вы получаете дополнительно по 5% от стоимости каждой книги.

Деньги с виртуального счета Вы можете потратить на покупку книг в интернет-магазине издательства «Питер», а также, если сумма будет больше 500 рублей, перевести их на кошелек в системе Яндекс.Деньги или Web.Money.

Пример партнерской ссылки:
http://www.piter.com/book.phtml?978538800282 – обычная ссылка
http://www.piter.com/book.phtml?978538800282**&refer=0000** – партнерская ссылка, где 0000 – это ваш уникальный партнерский номер

Подробно о Партнерской программе ИД «Питер» читайте на сайте WWW.PITER.COM

ИЗДАТЕЛЬСКИЙ ДОМ
ПИТЕР®
WWW.PITER.COM

ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА ИЗДАТЕЛЬСКОГО ДОМА «ПИТЕР»
предлагают профессиональную и популярную литературу по различным направлениям: история и публицистика, экономика и финансы, менеджмент и маркетинг, компьютерные технологии, медицина и психология.

РОССИЯ

Санкт-Петербург: м. «Выборгская», Б. Сампсониевский пр., д. 29а
тел./факс: (812) 703-73-73, 703-73-72; e-mail: sales@piter.com

Москва: м. «Электрозаводская», Семеновская наб., д. 2/1, стр. 1
тел./факс: (495) 234-38-15; e-mail: sales@msk.piter.com

Воронеж: тел.: 8 951 861-72-70; e-mail: voronej@piter.com

Екатеринбург: ул. Бебеля, д. 11а
тел./факс: (343) 378-98-41, 378-98-42; e-mail: office@ekat.piter.com

Нижний Новгород: тел.: 8 960 187-85-50; e-mail: nnovgorod@piter.com

Новосибирск: Комбинатский пер., д. 3
тел./факс: (383) 279-73-92; e-mail: sib@nsk.piter.com

Ростов-на-Дону: ул. Ульяновская, д. 26
тел./факс: (863) 269-91-22, 269-91-30; e-mail: piter-ug@rostov.piter.com

Самара: ул. Молодогвардейская, д. 33а, офис 223
тел./факс: (846) 277-89-79, 229-68-09; e-mail: samara@piter.com

УКРАИНА

Киев: Московский пр., д. 6, корп. 1, офис 33
тел./факс: (044) 490-35-69, 490-35-68; e-mail: office@kiev.piter.com

Харьков: ул. Суздальские ряды, д. 12, офис 10
тел./факс: (057) 7584145, +38 067 545-55-64; e-mail: piter@kharkov.piter.com

БЕЛАРУСЬ

Минск: ул. Розы Люксембург, д. 163
тел./факс: (517) 208-80-01, 208-81-25; e-mail: minsk@piter.com

Издательский дом «Питер» приглашает к сотрудничеству зарубежных торговых партнеров или посредников, имеющих выход на зарубежный рынок
Тел./факс: (812) 703-73-73; e-mail: spb@piter.com

Издательский дом «Питер» приглашает к сотрудничеству авторов
Тел./факс издательства: (812) 703-73-72, (495) 974-34-50

Заказ книг для вузов и библиотек
Тел./факс: (812) 703-73-73, доб. 6250; e-mail: uchebnik@piter.com

Заказ книг по почте: на сайте www.piter.com; по тел.: (812) 703-73-74, доб. 6225