Наталья Гегедюш, Максим Мокеев, Елена Масленникова

Государственное и муниципальное управление: конспект лекций

Сокращения и аббревиатуры

Конституция – Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.

Минобороны России – Министерство обороны Российской Федерации.

Минрегион России – Министерство регионального развития Российской Федерации.

Минфин России – Министерство финансов Российской Федерации.

Минэкономразвития России – Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации.

МЧС России – Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий.

в. – век (-а).

ВВП – внутренний валовой продукт.

ВЦИК – Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет.

г. – год (-ы).

др. – другой (-ие).

ЖКХ – жилищно-коммунальное хозяйство.

ЗАГС – отдел записи актов гражданского состояния.

истор. – исторический.

канд. – кандидат.

кв. м квадратный метр.

млн. – миллион.

млрд. – миллиард н. э. – наша эра.

ок. – около.

ОЭСР – Организация экономического сотрудничества и развития.

п. – пункт (-ы) пр. – прочее.

РГ – Российская газета.

РСФСР – Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика.

руб. – рубль (-и).

РФ – Российская Федерация.

СМИ – средства массовой информации.

СНГ – Содружество Независимых Государств.

социолог. – социологический.

СССР – Союз Советских Социалистических Республик.

ст. – статья (-и).

т. д. – так далее.

т. е. – то есть.

т. п. – тому подобное.

тыс. – тысяча.

ЦБ РФ – Центральный банк Российской Федерации.

ч. – часть (-и).

юрид. – юридический.

Тема 1. Государственное управление: теоретико-методологический аспект

1.1. Сущность государственного управления

Осмысление содержания института государственного управления связано с определением понятия «управление». С точки зрения кибернетики, в рамках которой исследуются закономерности процессов управления во всех типах систем, управление – это перевод объекта какой-либо системы в качественно новое состояние или изменение этого состояния для достижения цели системы. Необходимым условием осуществления процесса управления является наличие трех обязательных элементов: субъекта управления, объекта управления и отношений, складывающихся между ними в результате управления. Управление характерно для технических, биологических и социальных систем. Проблемное поле учебной дисциплины включает социальное управление, т. е. управление, в котором субъект-объектные отношения, складываются между людьми. По отношению к социальным системам определение понятия «управление» приобретает качественно иной характер – это процесс создания целенаправленного взаимодействия субъекта и объекта управления ради достижения социально значимых результатов[1] . Сущность социального управления раскрывается через триаду свойств: целеполагание, организация, регулирование.

В современной науке существуют различные классификации социального управления. В рамках одной из них виды социального управления выделены исходя из субъекта управления. Социальное управление, субъектом которого является государство (посредством органов государственной власти и управления и их должностных лиц), осуществляющее управленческую деятельность в установленном правовом порядке, есть государственное управление. Социальное управление, осуществляемое органами местного самоуправления на основе форм прямого волеизъявления граждан, в целях самоорганизации последних и решения вопросов местного значения, именуется муниципальным управлением. Управление, осуществляемое предпринимателем, собственником в целях получения прибыли, есть менеджмент. Итак, государственное управление представляет собой разновидность социального управления, субъектом которого являются органы государственной власти и их должностные лица, объектом – общественные процессы и отношения.

Многообразие дефиниций понятия «государственное управление» позволяет выделить широкую и узкую трактовку этого социального института. В узком смысле государственное управление отождествляется со сферой функционирования органов исполнительной власти. В расширенной трактовке – это непосредственная деятельность всех ветвей государственной власти, их органов идолжностныхлиц, по регулированию общественных отношений. В основу учебного пособия положено понимание государственного управления как целенаправленного организующе-регулирующего воздействия государства (через систему его органов и должностных лиц) на общественные процессы, отношения и деятельность людей. К особым свойствам государственного управления можно отнести:

1) наличие специфического субъекта – органов государственной власти и их должностных лиц, порядок формирования и функционирования которых четко регламентирован Конституцией, федеральным законодательством, иными нормативными правовыми актами;

2) наличие у субъекта управления властных полномочий – государственное управление представляет собой способ реализации государственной власти, распространяется на все общество;

3) масштаб охватываемых управлением общественных явлений – государственное управление направлено на согласование интересов и действий всех граждан и социальных групп общества, удовлетворение потребностей всего населения, а не отдельных граждан, на защиту совместных интересов;

4) право государства на применение в процессе управления методов принуждения.

Одной из проблем становления методологии государственного управления в России является проблема соотношения управления (администрирования) и политики. Государственное управление как управленческая деятельность включает государственное администрирование и государственно-административное управление.

Государственное администрирование практическая деятельность государственных органов, технологический процесс подготовки, принятия и исполнения управленческих решений в совокупности методов и средств, с помощью которых решаются задачи государства и его структур различного уровня, осуществляется прямое и специализированное воздействие органов управления на подведомственные им органы и объекты на основе административной ответственности за выполнение решений; государственно-административное управление трактуется как вид государственной деятельности по управлению делами государства, в рамках которого практически реализуется исполнительная власть, ее органов и должностных лип на всех уровнях государственно-административного устройства[2] . Политическое управление – это разработка стратегии действий государства, формирование государственного имиджа и поведения в международных и внутренних отношениях, оно не всегда нацелено на решение общественно значимых проблем.

В настоящее время рельефно проявились два противоположных подхода к рассматриваемой проблематике. Сторонники одного считают, что политическое и государственное управление несовместимы, роль политики в государственном управлении следует минимизировать; приверженцы другого подхода рассматривают государственное управление как способ реализации политической стратегии. Ситуацию в современной России, где официально признается и продвигается курс на создание двухпартийной политической системы, можно охарактеризовать как чрезмерную политизацию, скорее «партизацию» государственного аппарата, и ярчайший тому пример – деятельность партии «Единая Россия». В то же время мировая практика государственного управления фиксирует, что абсолютная открытость государственной службы для партийного влияния возможна и необходима лишь в условиях однопартийной системы.

В российской науке государственного управления сформулированы три группы факторов, препятствующих минимизации объема политических функций государственной службы: во-первых, высокий уровень радикализма политических противостояний в обществе, затрудняющий поддержание политического нейтралитета чиновника; во-вторых, уязвимость положения чиновника, зависимость его карьеры от возможной смены руководителя, что побуждает его делать политический выбор, подключаясь, в частности, к избирательным кампаниям; в-третьих, финансовая зависимость чиновника, побуждающая его оказывать небескорыстные политические услуги, нередко в ущерб исполнению государственных функций[3] . В настоящее время вопрос о взаимосвязи политики и администрирования в процессе государственного управления остается открытым и актуальным.

Цели государственного управления вытекают из целей государства и имеют уровневую структуру, построение которой основано на принципе «древа целей», позволяющем проследить взаимосвязь и согласованность целей разного уровня и содержания. Центральное место в иерархии целей государственного управления занимает стратегический уровень – генеральное направление государственной политики. Процесс достижения стратегической цели протекает поэтапно. С учетом меняющихся условий и имеющихся ресурсов, для каждого временного отрезка формулируются более мелкие цели – оперативные цели, решение которых сопряжено с постановкой тактических или обеспечивающих целей. В системе целей государственного управления стратегический уровень ориентирован на долгосрочную перспективу, поэтому наиболее статичен, тактические цели являются динамичными, часто корректируются.

Виды целей государственного управления складываются на основе принципа детерминанты, когда в процессе постановки цели вытекают одна из другой. Основная классификация строится на функциях государства и сферах жизнедеятельности общества: цели общественно-политического развития; цели социального развития; экономические, организационные, информационные, разъяснительные цели и т. д. Другие критерии классификации: объем целей (общие, частные); результаты (цели конечные и промежуточные); временная перспектива (непосредственные и перспективные – краткосрочные, среднесрочные, долгосрочные цели) и т. п. Цели государственного управления формулируются с учетом, во-первых, их реалистичности и решаемости, во-вторых, с учетом последовательности достижения целей, т. е. постановке новых целей должно предшествовать достижение ранее сформулированных, в-третьих, с учетом возможной корректировки выдвинутых целей.

Функции управления в общем виде можно охарактеризовать как стабильные виды управленческой деятельности субъекта, осуществляемые для достижения поставленной цели. Функции государственного управления – это виды деятельности органов государственной власти и управления и их должностных лиц, совершаемые в определенном нормативном порядке, направленные на регулирование общественных процессов и отношений и необходимые для достижения поставленных целей. В рамках теории управления выделены следующие функции: анализ, целеполагание, прогнозирование, планирование и программирование, организация, координация, мотивация (стимулирование), контроль, регулирование. По отношению к государственному управлению они являются общими. Специфическими функциями государственного управления выступают, например, государственное регулирование экономики, лицензирование, проведение выборов и референдумов и пр. Некоторые функции государственного управления ориентированы на регулирование исключительно жизнедеятельности общества – это социально-организационные функции, другие функции направлены на упорядочение и совершенствование деятельности органов государственной власти и управления – это внутриорганизационные функции.

Многообразие функций государственного управления сопряжено с использованием различных методов их реализации. Методы государственного управления представляют собой способы властного воздействия государства на вектор развития общественных и государственных дел. Они показывают, какими средствами государство влияет на поведение людей и управляет им. Исходя из способов и приемов, которые используются субъектами государственного управления для достижения поставленных целей и выполнения функций, выделяют следующие группы методов.

1) Административные методы – нормативные требования государства, обязывающие и субъектов, и объекты государственного управления поступать определенным образом. Они основаны на распорядительстве субъекта управления, их невыполнение влечет за собой привлечение к различным видам ответственности.

Примеры. Каждый работающий гражданин России обязан платить налоги в бюджеты разных уровней, в 20 и 45 лет обменять паспорт гражданина Российской Федерации, государство для этого разрабатывает определенные правила, пакет документов и пр. Государственные служащие обязаны подавать декларацию о доходах за прошедший календарный год в срок до 30 апреля текущего года.

2) Экономические методы – это способы создания государством определенных условий, в которых управляемому объекту выгодно поступать так, как того хочет государство. Такие методы базируются на наличии у граждан, организаций и государства материальных интересов, которые обусловливают их действия, а степень экономической активности детерминируется развитостью и объемами материальных стимулов.

Примеры. Разработка и реализация государственной налоговой политики; налоговое стимулирование, например, в целях увеличения доли иностранных капиталовложений в российскую экономику практикуется снижение ставки налога на иностранный капитал, «налоговые каникулы» для конкретных предприятий. Стимулирование развития частного сектора российской экономики достигается, в том числе, за счет предоставления государственного имущества в аренду, концессию. Другим примером является система государственного социального обеспечения – выплата повышенных и именных стипендий, пенсий.

3) Идеологические методы – это целенаправленное моральное и нравственное воздействие государства на сознание людей, пропаганда и агитация со стороны государства. Другое применяемое название этой группы методов – социально-психологические.

Примеры. Классический пример – предупреждение Министерства здравоохранения и социального развития РФ о вреде курения, обязательно указываемое на каждой пачке сигарет. Социальная реклама, ставшая частью жизни российского общества и направленная на формирование гражданского сознания и законопослушности: «Заплати налоги и спи спокойно»; «Проскочив на красный свет, можно распрощаться с белым» и т. п.; пропаганда здорового образа жизни.

4) Правовые методы – это способы государственного управления, совершаемые в пределах и в соответствии с процедурой, установленной Конституцией, законами и иными правовыми актами, действующими на территории страны. Среди правовых методов можно выделить законодательствование, государственно-административное управление, правосудие, контроль.

Примеры. Создание на основании ст. 80, 85 Конституции Государственного Совета РФ как совещательного органа при Президенте РФ в целях содействия реализации полномочий Президента РФ как главы государства.

5) Неправовые методы. Среди них выделяют две подгруппы: организационно-технические, которые совершаются в соответствии с правовыми нормами, но их процедура детально правом не регулируется, и противоправные, которые совершаются в нарушение действующего законодательства.

Пример. Организационно-технические неправовые методы используются в деятельности в экстремальных условиях подразделений МЧС России. Каждая чрезвычайная ситуация уникальна, и ни один правовой акт не может предусмотреть всех возможных и необходимых вариантов действий или бездействий, их обоснованность и адекватность сложившейся обстановке. Противоправные методы – применение насильственных мер по разгону санкционированного митинга; нецелевое использование государственным служащим средств федерального или регионального бюджета.

Каждая из рассмотренных групп методов характеризуется специфическим волеизъявлением государства – это дозволения, требования, запреты, ответственность, контроль и надзор и т. д. В реальной практике управления принятие и реализация государственных решений возможны лишь на основе синтеза различных методов управления: есть метод, несущий основную нагрузку, и есть усиливающие или обеспечивающие методы.

Пример. При создании Стабилизационного фонда РФ основной метод – экономический; правовое обеспечение этого процесса есть правовой метод, играющий обеспечивающую роль; разъяснительные меры, представленные через СМИ, о необходимости такого шага – идеологический метод, выступает обеспечивающим или усиливающим.

Любая управленческая деятельность осуществляется по логической схеме: осознание целей и задач управления – выбор метода управления – разработка и реализация инструментов управления. Под инструментами государственного управления понимаются средства практической реализации управленческого решения. Среди инструментов государственного управления выделяют две подгруппы: общие (универсальные) и локальные. Общие инструменты управления – это существующие, закрепленные в правовых актах нормы и правила управленческой деятельности; имеют форму законов, уставов, инструкций, ограничений и т. д. Локальные инструменты управления носят частный характер, подкрепляя выполнение более значимого управленческого решения, и могут иметь форму постановлений, приказов, распоряжений, сделок, контрактов, совещаний и т. п. По отношению к управленческому решению инструменты вторичны; в зависимости от контекста могут рассматриваться как самостоятельные управляющие воздействия, используемые для выполнения других управленческих решений. Например, установленные государством правила записи актов гражданского состояния правомерно рассматривать как управляющее воздействие государства на участников общественных отношений, запись акта гражданского состояния конкретного гражданина – это инструмент реализации управленческого решения.

Понятие «инструменты государственного управления» не получило должного раскрытия и рефлексии в науке государственного управления, поэтому отсутствует признанная классификация. В качестве критериев классификации выделяют: 1) уровень инструмента государственного управления в иерархии системы управления – это инструменты, применяемые на международном уровне, на федеральном уровне, на региональном уровне, инструменты отраслевого управления и пр.; 2) документальные формы инструментов государственного управления – это законодательные акты; постановления, регламенты, решения государственных органов; государственные концепции, программы, проекты; государственные бюджеты; государственные стандарты, сертификаты качества, лицензии; государственные свидетельства; государственные дипломы и др.; 3) характер и объем воздействия инструментов государственного управления – экономические инструменты (налоги, государственные тарифы оплаты труда, ставка рефинансирования ЦБ РФ, внутренние и внешние займы и т. п.), организационные инструменты (создание, реорганизация или реструктуризация государственных органов; назначение, перемещение, освобождение от занимаемой должности на государственной службе и пр.), политические инструменты (выборные технологии, опросы общественных мнений и др.).[4]

Инструменты государственного управления делят на макро-экономические и микроэкономические. Под макроэкономическим управлением понимается управление народным хозяйством страны, отдельными сферами общественной жизни, как на федеральном, так и на региональном уровнях. Здесь используются такие инструменты государственного управления, как правовые (действующее на территории России законодательство), как государственные бюджеты, федеральные и региональные целевые программы, стратегии развития и социально-экономические прогнозы, государственное инвестирование, проведение государственных операций на внутреннем денежном рынке, обслуживание государственного долга, государственное страхование и обеспечение, санкции за неисполнение обязательств (пени, штрафы) и многие др. Микроэкономический уровень управления включает в себя управление крупными предприятиями, организациями и учреждениями социальной сферы, структуры малого и среднего бизнеса; в процессе такого управления используются документальные инструменты, такие, как уставы, лицензии, утверждаемые государственными органами положения, а также денежные инструменты (наличные и безналичные деньги, ценные бумаги), уровень оплаты труда работников и т. д.

Формулирование целей государственного управления, процесс их достижения посредством использования конкретных методов и инструментов управления, выполнения определенных функций органами государственной власти и управления основывается на ряде принципов. Принципы как продукт сознательной деятельности человека следует отличать от закономерностей, действие которых не зависит от людей. Принципы государственного управления – это, как правило, законодательно закрепленные, базовые положения, в соответствии с которыми формируется и функционирует система государственного управления. В современной науке принципы государственного управления подразделяют на три блока: общие, организационно-технологические и частные.

Общие принципы касаются содержания и целей системы государственного управления, среди них выделяют социально-ценностные (гуманизм, демократизм) и социально-функциональные (принцип разделения властей, федерализм, законность). Исполнительно-распорядительная, организационная деятельность органов государственной власти и управления строится в соответствии с организационно-технологическими принципами. Совокупность организационно-технологических принципов представлена четырьмя группами: структурно-целевые (иерархия целей государственного управления, последовательность достижения целей); структурно-организационные (единство системы государственного управления, сочетание коллегиальности и единоначалия в деятельности органов государственной власти); структурно-функциональные (закрепление управленческих функций в компетенцию соответствующего государственного органа); структурно-процессуальные (принцип соответствия методов управления функциям государственного органа). Использование частных принципов ориентировано на повышение значимости человеческого фактора в процессе государственного управления, среди них выделяют две подгруппы: принципы, проектируемые на различные сферы жизнедеятельности общества (экономическое планирование, принципы маркетинга), и принципы функционирования государственных и общественных институтов (принципы Карнеги, принципы местного самоуправления).

1.2.Прогнозирование, планирование и программирование в государственном управлении

Выполнение органами государственной власти функций прогнозирования, планирования и программирования предполагает четкое определение таких способов воздействия государства на хозяйствующие субъекты и таких способов использования имеющихся в обществе ресурсов, которые позволили бы достичь поставленных целей за максимально короткое время.

Прогнозирование – это обоснованное предвидение развития ситуации. В процессе государственного управления складываются условия, когда факторы неопределенности и неуправляемости препятствуют разработке перспективных государственных планов, программ; тогда прогнозирование приобретает особую значимость, в определенной мере заменяя и планирование, и программирование.

Прогнозирование в государственном управлении – научно обоснованное представление о развитии общественных процессов и отношений, о сроках и характере их изменений. Процесс прогнозирования не ограничен жесткими временными рамками, ранее принятыми решениями, носит предварительный характер. Прогнозы являются источником информации, в первую очередь, о тех объектах государственного управления, которые существенным образом влияют на ход социально-экономических событий и при этом частично поддаются (или не поддаются) воздействию со стороны государства. В качестве слабоуправляемых (или неуправляемых) факторов выделяются, как правило, природно-климатические, демографические, военно-политические, научно-познавательные, торгово-конъюнктурные.

В деятельности органов государственной власти используются следующие виды прогнозов: социально-экономические; демографические; прогнозы трудовых ресурсов и рабочей силы; прогнозы в отношении природных ресурсов; социальные макроэкономические прогнозы; макроэкономические прогнозы конъюнктуры внутреннего и внешнего рынков; прогнозы в научно-технической сфере; военно-политические; внешнеэкономические прогнозы. По временной характеристике выделяют кратко-, средне-, долгосрочные прогнозы, предметами которых соответственно могут выступать валютные курсы, курсы акций, цены и т. д.; создание и предоставление новых видов услуг или продукции, реализация целевой программы, национального проекта и т. д.; демографическая ситуация в стране, социально-экономические трансформации общества и т. п.

Фундаментальным элементом государственного прогнозирования стали сводные макроэкономические прогнозы, связанные с определением ожидаемого состояния экономики страны и с выявлением тенденций динамики основных ее параметров – ВВП, объема промышленного и сельскохозяйственного производства, объема инвестиций в основной капитал, реальных денежных доходов населения и т. д. Макроэкономическое прогнозирование сопряжено с разработкой пессимистического, оптимистического и реалистического прогнозов. Макроэкономические прогнозы составляются посредством различных методов прогнозирования.

Метод экстраполяции основан на том, что траектория будущего развития является продолжением траектории прошлого развития. Экстраполяционное прогнозирование применяется в отношении инерционно протекающих процессов. Метод факторного прогнозирования предполагает выявление факторов, влияющих на предмет прогноза, определение типа зависимости искомых показателей от факторов (может быть линейная или степенная), и расчет значений прогнозируемых показателей. Метод модельного прогнозирования представляет собой средство прогнозирования на базе экономико-математических моделей. В практике государственного управления он широкого применения не получил в силу сложности построения макроэкономических моделей, соответствующих моделируемому объекту. Органы государственной власти в последние годы чаще стали обращаться к методу экспертного прогнозирования как наиболее универсальному, когда эксперт дает прогноз, опираясь на опыт, аналогии, интуицию.

Плановая деятельность – естественная и необходимая функция субъекта управления. В системе государственного управления планирование носит всеобщий характер. План – это не только желаемый результат, но и способы его достижения, и в этом состоит главное отличие планирования и прогнозирования. Планирование как процесс складывается из разработки, составления, контроля за ходом выполнения и корректировки плана. Планы разрабатываются на какой-либо временной период. Краткосрочные планы ориентированы на период до одного года. Среднесрочные планы составляются, как правило, на период времени от одного года до пяти лет. Долгосрочные планы разрабатываются на период 5—20 лет.

Различные типы разработки планов характерны для дискретного планирования и для непрерывно-скользящего планирования. В первом случае планы разрабатываются «встык», по мере завершения одного плана он сменяется другим. Во втором случае план периодически продляется еще до его завершения. Процесс планирования имеет уровневый характер, поэтому различают: международное планирование (совместная политическая, экономическая и иная деятельность стран); государственное планирование; отраслевое планирование; территориальное планирование; планирование территорий хозяйствующих субъектов. По объекту планирования и применяемым показателям выделяют социальное планирование (распространяется на процессы и объекты социальной природы); производственно-экономическое планирование на макроуровне (нацелено на экономический рост); государственное финансовое планирование (связано с формированием государственных бюджетов, фондов).

Для современной России актуально развитие следующих форм государственного планирования: 1) плановой концепции, с обязательным ее утверждением на государственном уровне; 2) государственных директивных плановых установок долгосрочного характера; 3) индикативного планирования через разработку и принятие на государственном уровне индикативных планов; 4) государственных целевых программ; 5) государственного планового заказа; 6) формирование государственного бюджета как финансового плана государства; 7) принятие государственных планов и программ приватизации и использования государственного имущества; 8) государственных инвестиционно-инновационных проектов.

Государственное программирование часто используют как термин, равнозначный программно-целевому планированию. Программно-целевой метод – основной способ решения крупных социально-экономических проблем посредством разработки и реализации органами государственной власти и управления взаимосвязанных программных мер, направленных на решение задач в различных сферах жизнедеятельности общества. Специфическими чертами программно-целевого планирования являются: четкие формулировки и систематизация целей («древо целей и задач»); обусловленность реализуемых мероприятий поставленными целями (система целереализующих действий); изначальное установление средств и ресурсов осуществления программных мероприятий; системный подход к управлению программой и контроль за реализацией мер со стороны органов управления.

Сущность программного подхода раскрывается через понятия «программная область», «параметры программы», «структура программы». В общем виде структура программы включает следующие блоки: целевой (содержание проблемы, обоснование необходимости ее решения программными методами, цели, задачи, сроки и этапы программы), исполнительный (система программных мероприятий), ресурсный (объемы, источники ресурсов), организационный (механизм реализации, организация управления и контроль, оценка последствий, паспорт программы).

Процесс разработки целевой программы складывается из следующих стадий: целевая установка программы; научно-проектная разработка программы (обоснование способов ее осуществления); структурная разработка (формирование разделов, построение исполнительной структуры программы, обоснование программных мероприятий); ресурсная разработка (обоснование объемов и источников ресурсов, необходимых для реализации программы). Унифицированного алгоритма содержания методов разработки государственных программ не существует в силу того, что разработка целевой программы – это не линейный, а циклический процесс.

Классификация государственных программ возможна по следующим основаниям:

1. По функциональной сфере государственной программы:

– социально ориентированные (социальные);

– научно-технические (инновационные);

– инвестиционные (воспроизводственные);

– экологические;

– программы обеспечения национальной безопасности, предотвращения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций.

2. По объекту реализации государственных программ:

– территориальные (региональные);

– отраслевые;

– программы развития ресурсного потенциала;

– внешнеэкономические;

– организационно-управленческие;

– маркетинговые.

3. По сроку реализации программы:

– краткосрочные, на период до 3 лет;

– среднесрочные, на период 3—5 лет;

– долгосрочные, на период свыше 5 лет.

4. По степени государственной поддержки:

– программы, полностью осуществляемые за счет средств федерального бюджета;

– программы, поддерживаемые государством с привлечением негосударственных источников финансирования;

– совместные территориальные программы (поддерживаемые государством программы социально-экономического развития территорий);

– программы, связанные с текущей деятельностью федеральных органов власти и управления.

Оценка государственных программ включает оценку подготовки программы, оценку реализации программы, оценку результатов, оценку экономической эффективности, оценку последствий и эффектов. Методика проведения оценки государственной программы разрабатывается на стадии формирования самой программы и должна быть адекватна ее содержанию. На практике, как правило, применяются: 1) метод экспертных оценок; 2) методы количественной оценки. Смена вектора развития экономики страны обусловила значительное повышение роли государственных программ как инструмента государственного управления, как способа реализации государственной политики, нацеленной на эффективное решение насущных проблем общественного и государственного развития.

Ориентация Российского государства на построение демократических основ и развитие рыночных отношений предопределила начало процесса формирования новой парадигмы государственного прогнозирования и планирования, правовыми основами которой стал Федеральный закон от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации». Было дано законодательное определение содержания понятий «концепция социально-экономического развития России», «программа социально-экономического развития», «годовой индикативный план социально-экономического развития России». Кардинальные изменения в системе институтов государственного управления привели к тому, что долгосрочная стратегия социально-экономического развития страны разрабатывается в соответствии с Посланиями Президента РФ Федеральному Собранию РФ и Планом действий Правительства РФ по реализации этого послания.

Тема 2. Исторический аспект теории государственного управления

Теоретический и эмпирический материал, касающийся исследований сферы государственного управления, можно сгруппировать в несколько хронологических блоков, положив в основу градации эволюцию взглядов на государство как политический институт и его роль в жизни общества.

Первый блок включает в себя довольно длительный период времени – с древних времен до начала XVII в., когда государственной администрации как урегулированного правом института власти не существовало. Второй блок охватывает период с XVII до середины XIX в. и связан с формированием института государственной администрации и полицейского (административного) права. Третий блок представлен временным периодом со второй половины XIX в. до первых десятилетий XX в. и характеризуется дифференциацией гуманитарных и социальных наук, развитием собственно теории государственного управления. Четвертый блок – 20– 50-е г. XX в., когда развитие концептов теории государственного управления было связано с развитием теории организации. Пятый блок – вторая половина ХХ – начало XXI в., для которого характерно убеждение, что государственное управление должно стать самостоятельной научной дисциплиной, имеющей комплексный характер. Характеристика основных направлений исследований проблем государственного управления и основных научных школ представлена ниже.

Таблица 1

Основные векторы развития науки государственного управления

Тема 3. Система органов государственной власти в Российской Федерации

3.1. Система органов государственной власти в современной России

Система государственного управления складывается из институциональной, нормативно-правовой, функционально-структурной, кадровой, коммуникативной и профессионально-культурной подсистем. Основу институциональной системы составляет государственный орган – это учрежденное в установленном порядке образование, выполняющее от имени государства одну или несколько функций, обладающее организационным единством, собственной компетенцией и полномочиями[5] . Главным отличительным от государственных учреждений, организаций и предприятий признаком государственных органов является наличие у них государственно-властных полномочий.

Характеристика органа государственной власти включает следующие составляющие: 1) статус – это юридически закрепленное место конкретного органа в единой системе органов государственной власти России; 2) компетенция – нормативно зафиксированный перечень вопросов, решать которые орган государственной власти имеет право (уполномочен); 3) полномочия – совокупность возможных действий конкретного органа, то, что он имеет право и (или) обязан делать; 4) функции – это объективно обусловленные виды управленческой деятельности государственного органа, его роль в системе государственного управления; 5) задачи – набор конкретных действий, выполнение которых сопряжено с выполнением функции государственного органа.

Система органов государственной власти в России строится в соответствии с конституционно закрепленными принципами: демократия; гуманизм; принцип разделения властей; верховенство Конституции и федерального законодательства на всей территории России; федерализм, включающий государственную целостность России, единство системы государственной власти, разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными государственными органами и органами государственной власти субъектов РФ; открытость в деятельности органов власти.

Система органов государственной власти Российской Федерации включает федеральные органы государственной власти, вопросы формирования которых находятся в ведении Российской Федерации, и органы государственной власти субъектов РФ, система которых устанавливается субъектами самостоятельно в соответствии с Конституцией и Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ по предметам совместного ведения образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации.

3.2. Федеральные органы государственной власти России

В систему федеральных органов государственной власти входят: Президент РФ (осуществляет власть главы государства), Федеральное Собрание РФ (Совет Федерации и Государственная Дума – законодательная власть), Правительство РФ (высший орган исполнительной власти), федеральные органы исполнительной власти и их территориальные органы, федеральные суды (судебная власть). Осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории России обеспечивают Президент РФ и Правительство РФ.

Практика реализации конституционных норм позволяет выделить особую группу государственных органов, осуществляющих контрольно-надзорные и иные полномочия, не входящие в полномочия ни законодательных, ни исполнительных, ни судебных государственных органов, – это органы особой компетенции: Прокуратура РФ (Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»), Центральная избирательная комиссия РФ (избирательное законодательство), Счетная палата РФ (Федеральный закон от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации»), ЦБ РФ (Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»), Уполномоченный по правам человека РФ (Федеральный Конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»).

Роль Президента РФ в системе государственного управления

Конституция на момент принятия имела опережающий время и ситуацию характер. Движение в сторону реализации конституционных норм «в условиях правового нигилизма и апатии»[6] было возможно только централизованно, посредством сильного и автономного института государственной власти – власти главы государства. Этот факт обусловил закрепление уникального, не имеющего прямых конституционных аналогов в мире, статуса Президента России: во-первых, власть главы государства организационно выделена в отдельный вид государственной власти, во-вторых, объем президентских полномочий чрезвычайно широк. Статус и полномочия Президента РФ регламентирует Конституция, порядок выборов – Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации». Конституционный статус Президента слагается из четырех составляющих: глава государства; гарант Конституции, прав и свобод человека и гражданина; Верховный Главнокомандующий; субъект законодательного процесса.

В России в настоящее время складывается суперпрезидентский тип республики, об этом, в том числе, свидетельствует наличие при Президенте РФ органов, краткая характеристика которых представлена ниже.

Конституционным органом, который осуществляет подготовку президентских решений по вопросам стратегии развития России, по вопросам проведения единой государственной политики в области обеспечения национальной безопасности, является Совет Безопасности РФ. Правовая основа его деятельности – федеральное законодательство, Указ Президента РФ от 7 июня 2004 г. № 726 «Об утверждении Положений о Совете Безопасности Российской Федерации и аппарате Совета Безопасности Российской Федерации, а также об изменении и признании утратившими силу отдельных актов Президента Российской Федерации», иные правовые акты Президента РФ.

Широкий спектр функций и задач этого органа сводится к работе в двух направлениях – формирование стратегии внутренней и внешней политики государства и стратегии политики национальной безопасности. В состав Совета Безопасности РФ входят: Председатель (по должности им является Президент РФ), который руководит его работой; Секретарь (входит в число постоянных членов); постоянные члены и члены, включение и исключение которых из состава осуществляет Президент РФ. Основная форма деятельности – заседания; решения принимаются постоянными членами простым большинством от их общего числа, оформляются протоколом заседания и вступают в силу после утверждения Председателем Совета Безопасности РФ. Оперативность в обсуждении вопросов национальной безопасности – неотъемлемый элемент эффективного государства. Другая форма деятельности Совета – совещания. Оперативные совещания проводятся Председателем Совета с его постоянными членами, как правило, один раз в неделю. Проведение совещаний по стратегическому планированию является прерогативой Секретаря Совета с постоянными членами и членами Совета. Основными рабочими органами являются межведомственные комиссии: постоянные, создаваемые по функциональному или региональному признаку, и временные, создаваемые в целях подготовки предложений по предотвращению чрезвычайных ситуаций, актуальным проблемам правопорядка в обществе и государстве и пр. Персональный состав комиссий по представлению руководителей федеральных органов исполнительной власти утверждается Секретарем Совета. Персональный состав Совета Безопасности РФ утверждается Указом Президента РФ.

Новый порядок формирования верхней палаты российского парламента инициировал поиск путей участия глав российских регионов в разработке государственной политики, что привело к созданию нового органа при Президенте РФ – Государственного Совета РФ. Это совещательный орган, содействующий реализации полномочий главы государства по вопросам обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти. Основания его формирования: ст. 80 и 85 Конституции, предложения обеих палат Федерального Собрания РФ. Правовые основы деятельности – федеральное законодательство, Указ Президента РФ от 1 сентября 2000 г. № 1602 «О Государственном Совете Российской Федерации», указы и распоряжения Президента РФ. В состав Госсовета входят высшие должностные лица (руководители высших исполнительных органов государственной власти) субъектов РФ и являющийся председателем Президент РФ. Решение оперативных вопросов возлагается на Президиум Госсовета (семь членов). Форма деятельности Госсовета РФ – заседания, которые проводятся не реже одного раза в три месяца и являются правомочными при присутствии большинства от общего числа членов. Госсовет наделен правом создания временных и постоянных рабочих групп, правом привлечения ученых и специалистов, в том числе на договорной основе. Решения Госсовета носят рекомендательный характер, оформляются протоколом, при необходимости указами, распоряжениями или поручениями Президента РФ либо вносятся в Государственную Думу РФ в порядке законодательной инициативы Президента РФ. Обязанности секретаря Госсовета, не входящего в его состав, возлагаются Руководителем Администрации Президента РФ на одного из помощников Президента РФ. В целом, выполняемые Госсоветом РФ задачи позволяют выделить этот орган в качестве субъекта государственной политики и одного из способов ее формирования.

В последнее десятилетие в России активно развивается практика института представительства Президента РФ на различных уровнях государственной власти и управления. Сегодня полномочные представители Президента РФ осуществляют деятельность в Высших Судах РФ, в палатах Федерального Собрания РФ, представляя интересы Президента РФ и способствуя осуществлению его деятельности как гаранта Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина. Институт полномочных представителей Президента РФ функционирует и в федеральных округах, сформированных Указом Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе». Этот институт пришел на смену представителям Президента РФ в субъектах Федерации в целях обеспечения реализации главой государства его конституционных полномочий, повышения эффективности деятельности федеральных органов государственной власти и совершенствования системы контроля за исполнением их решений. Полпред Президента в федеральном округе как федеральный государственный служащий входит в состав Администрации Президента, назначается и освобождается от должности по представлению Руководителя Администрации Президента, непосредственно подчиняется главе государства. Аппараты полномочных представителей – самостоятельные подразделения Администрации Президента РФ, их структуру и штатную численность определяет Руководитель Администрации.

При полномочных представителях Президента РФ в целях обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия федеральных и региональных органов государственной власти, повышения эффективности института представительства, в соответствии с Указом Президента РФ от 24 марта 2005 г. № 337 «О советах при полномочных представителях Президента Российской Федерации в федеральных округах», функционируют совещательные органы – советы (за исключением Южного федерального округа). Членами совета по должности являются: высшие должностные лица (руководители высших исполнительных органов государственной власти) субъектов РФ, входящих в состав федерального округа; представитель Министерства регионального развития РФ (по решению Минрегиона России); заместитель Генерального прокурора РФ по федеральному округу (по согласованию); могут входить иные лица. Персональный состав совета по предложению полпреда утверждается Руководителем Администрации Президента РФ.

Рабочим аппаратом Президента РФ является Администрация Президента РФ – это государственный орган, сформированный в соответствии с п. «и» ст. 83 Конституции в целях обеспечения деятельности главы государства и осуществления контроля за исполнением его решений на основании Указа Президента РФ от б апреля 2004 г. № 490 «Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации», иными указами и распоряжениями Президента РФ. Состав Администрации представлен обширным кругом должностных лиц и структурных подразделений.

Федеральное Собрание РФ

Федеральное Собрание РФ как высший законодательный орган выполняет функции представительства интересов граждан и собственно законодательствование. Российский парламент – двухпалатный государственный орган.[7]

Верхняя палата – Совет Федерации – постоянно действующий орган, в состав которого входят по два представителя от каждого субъекта РФ. Срок полномочий членов Совета Федерации соответствует сроку полномочий назначившего его органа государственной власти субъекта РФ, порядок формирования регламентирует Федеральный закон от 5 августа 2000 г. № 113-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации». К ведению верхней палаты относятся такие вопросы, как: назначение выборов Президента РФ и его отрешение от должности; утверждение границ между субъектами Федерации; назначение на должность и освобождение от должности Генерального прокурора РФ (по представлению Президента РФ), заместителя Председателя Счетной палаты РФ и половины состава ее аудиторов; назначение на должность судей Высших судов РФ (по представлению Президента РФ); утверждение указов Президента РФ о введении чрезвычайного и военного положений на территории страны или отдельных ее частях.

Нижняя палата Федерального Собрания РФ – Государственная Дума, состоит из 450 депутатов, избирается сроком на четыре года; первое заседание проводится на тридцатый день после избрания или ранее по инициативе Президента РФ. Порядок выборов депутатов устанавливается Федеральным законом от 20 декабря 2002 г. № 175-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и избирательным законодательством РФ. К ее ведению относятся вопросы одобрения предложенной Президентом РФ кандидатуры на должность Председателя Правительства РФ; решение вопроса о доверии Правительству РФ; выдвижение обвинения против Президента РФ для отрешения его от должности; назначение на должность и освобождение от нее Председателя ЦБ РФ, председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов, Уполномоченного по правам человека.

Палаты российского парламента являются основными субъектами законодательного процесса: Государственная Дума принимает федеральные конституционные и федеральные законы, Совет Федерации одобряет или не одобряет их. Для решения разногласий между палатами конституционно предусмотрена возможность создания согласительной комиссии. Под принятым федеральным законом понимается закон, принятый Государственной Думой и считающийся одобренным Советом Федерации в порядке, установленном Конституцией. Такой закон направляется на подпись Президенту РФ. Федеральный конституционный закон отличается от федерального закона: принимается только по вопросам, предусмотренным Конституцией считается принятым при одобрении большинством не менее /3 голосов от общего числа депутатов Государственной Думы и не менее /4 голосов от общего числа членов Совета Федерации; подлежит обязательному подписанию Президентом РФ в течение 14 дней и обнародованию.

Роспуск Государственной Думы осуществляется Президентом РФ в следующих случаях: трехкратное отклонение представленных кандидатур Председателя Правительства РФ; повторное в течение трех месяцев выражение недоверия Правительству РФ; отказ в доверии Правительству РФ, когда вопрос о доверии поставлен по инициативе Председателя Правительства РФ. Государственная Дума не может быть распущена: 1) в течение года после ее избрания по второму из указанных оснований; 2) с момента выдвижения ею обвинения против Президента РФ до принятия соответствующего решения Советом Федерации; 3) в период действия на территории государства военного или чрезвычайного положения; 4) в течение шести месяцев до окончания срока полномочий Президента РФ. Распустив Государственную Думу, Президент РФ назначает дату выборов, чтобы вновь избранная Дума собралась не позднее чем через четыре месяца с момента роспуска.

Совершенствование системы государственного управления предполагает, в том числе, проведение законодательной реформы, заключающейся в изменении порядка формирования палат парламента. На основании Федерального закона от 5 декабря 1995 г. № 192-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» в состав Совета Федерации РФ входили по должности глава законодательного и глава исполнительного органа государственной власти субъекта РФ. Представитель двухпалатного законодательного органа государственной власти субъекта РФ определялся совместным решением его палат. К концу 1990-х гг. такая система показала свою неэффективность. Новый Федеральный закон от 5 августа 2000 г. установил, что в Совет Федерации входят по два представителя от каждого региона страны: по одному от законодательного и исполнительного органов государственной власти субъекта РФ. Высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) не позднее трех месяцев со дня вступления в должность назначает представителя в Совет Федерации от исполнительного органа субъекта РФ, решение оформляется указом (постановлением) высшего должностного лица субъекта РФ, в трехдневный срок направляется в законодательный (представительный) орган субъекта РФ. Гели на очередном или внеочередном заседании законодательного органа субъекта РФ против назначенной кандидатуры проголосуют /3 от общего числа депутатов, указ не вступает в силу, высшее должностное лицо субъекта РФ назначает другого представителя.

Порядок избрания члена Совета Федерации – представителя от законодательного (представительного) органа субъекта РФ отличен для однопалатных и двухпалатных региональных парламентов. Из состава однопалатного законодательного органа субъекта РФ не позднее трех месяцев со дня первого заседания в правомочном составе этого органа по предложению его председателя избирается представитель в Совет Федерации. Кандидатура (кандидатуры) для избрания представителя в Совет Федерации от двухпалатного законодательного органа субъекта РФ вносится на рассмотрение этого органа поочередно председателями палат. Альтернативную кандидатуру может внести группа депутатов численностью не менее 1/оот общего числа депутатов этого органа. Представитель от двухпалатного законодательного органа государственной власти субъекта РФ избирается поочередно от каждой палаты на половину срока полномочий соответствующей палаты. Решение законодательного органа принимается тайным голосованием, оформляется постановлением (совместным постановлением обеих палат двухпалатного законодательного органа). Орган государственной власти субъекта РФ, принявший решение об избрании (о назначении) члена Совета Федерации, не позднее чем на следующий день после дня вступления решения в силу уведомляет Совет Федерации о своем решении, дате его вступления в силу и не позднее пяти дней направляет его в Совет Федерации.

Изменения коснулись и порядка выборов депутатов Государственной Думы РФ. Четвертый созыв Думы формировался на основании Федерального закона от 20 декабря 2002 г. наполовину по одномандатным избирательным округам (225 депутатов), наполовину по федеральным спискам кандидатов в депутаты, выдвинутых от политических партий, избирательных блоков (225 депутатов). Кандидаты в депутаты могут быть выдвинуты непосредственно путем самовыдвижения, а также путем выдвижения политической партией, избирательным блоком или в составе федерального списка кандидатов. Право на выдвижение кандидатов в составе федерального списка имеют политические партии, прошедшие на выборах 7%-й рубеж. Решение о выдвижении федерального списка кандидатов политической партией принимается тайным голосованием на съезде политической партии. Общее число кандидатов, выдвигаемых политической партией, избирательным блоком по федеральному избирательному округу, не может превышать 270 человек.

Судебная власть в России

Судебная власть в России осуществляется только судами в лице судей, присяжных, привлекаемых в установленном законом порядке к осуществлению правосудия, народных и арбитражных заседателей, посредством конституционного, арбитражного, гражданского, административного, уголовного судопроизводства. Судебная система России есть совокупность федеральных судов и судов субъектов РФ. Система федеральных судов включает: Конституционный Суд РФ; Верховный Суд РФ, верховные суды субъектов РФ, районные суды, военные и специализированные суды, составляющие системы федеральных судов общей юрисдикции; Высший Арбитражный Суд РФ, федеральные арбитражные суды округов, арбитражные апелляционные суды, арбитражные суды субъектов РФ.

Субъекты РФ имеют право формировать конституционный (уставный) и мировые суды, являющиеся судами общей юрисдикции, деятельность которых регламентируется региональным законодательством. Правовые основы организации и функционирования судебной системы составляют: Конституция, Федеральные Конституционные законы от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации», от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», от 28 апреля 1995 г. № 1-ФКЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации», Федеральный закон от 20 апреля 1995 г. № 45-ФЗ «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов», Закон РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» (далее – Закон о статусе судей). Судьи Высших судов назначаются Советом Федерации по представлению Президента РФ, судьи других федеральных судов – Президентом РФ. Ни одно лицо не может быть представлено к назначению на должность судьи без согласия соответствующей квалификационной коллегии судей.

Судебная реформа началась в связи с необходимостью формирования самостоятельной судебной власти в начале 1990-х г. Концепция реформы, ориентированной на создание наравне с судами общей юрисдикции арбитражного и конституционного судопроизводства, была утверждена постановлением Верховного Совета РСФСР от 24 октября 1991 г. № 1801-1. Конституционный Суд РФ был сформирован в 1991 г., система Госарбитража в 1992 г. была преобразована в систему арбитражных судов, которую возглавил Высший Арбитражный Суд РФ. Следующий шаг – установление в Законе о статусе судей гарантий независимости судей (несменяемость и неприкосновенность) и освобождение их от дисциплинарной ответственности. Демократический путь развития российского государства предопределил необходимость дальнейшего проведения коренных преобразований судебной системы. Ключевой момент судебной реформы – принятие Федерального Конституционного закона от 31 декабря 1996 г. «О судебной системе Российской Федерации», во исполнение которого были сформированы органы судейского самоуправления (Советы судей субъектов РФ и Совет судей РФ), институты мировой юстиции и присяжных заседателей. Продолжение судебной реформы связано с модернизацией судебного процесса – с принятием нового Уголовно-процессуального и Гражданского процессуального кодексов. В последние годы судебная реформа проводилась по единой Федеральной целевой программе «Развитие судебной системы России на 2002—2006 годы»; в соответствии с Указом Президента РФ от 11 августа 2003 г. № 961 в целях подготовки предложений о приоритетных направлениях судебной реформы, расширения взаимодействия федеральных органов судебной власти, органов судейского сообщества, организаций и учреждений, осуществляющих деятельность в области права, создан консультативный орган – Совет при Президенте РФ по вопросам совершенствования правосудия.

Одним из критериев эффективности функционирования судебной системы в настоящее время назван рост общественного доверия к судам. Количество обращений граждан в органы судебной власти увеличилось, но судебная система оказалась не готова к этому. В мировой юстиции на одного судью в среднем приходится 139 дел в месяц, в областных судах – 450 дел[8] , что влияет на качество решений, их объективность и сроки. Решения сложившихся проблем специалисты видят во внедрении в систему судов общей юрисдикции и арбитражных судов принципа разделения функций, т. е. в создании специализированных структур (суды, коллегии, отдельные судьи) по отдельным узким векторам судебной практики. В системе общей юрисдикции это ювенальная юстиция, патентный суд, система административного судопроизводства; в арбитражных судах – углубление по налогам, корпоративным спорам, делам о несостоятельности. Для снижения нагрузки на судей предлагается внедрить в судебную практику примирительные процедуры, внесудебные и досудебные разбирательства, альтернативные способы урегулирования споров. Развитию судебной специализации должно способствовать принятие федерального закона о судах общей юрисдикции. В целях преодоления сильной зависимости процесса назначения судей от бюрократического аппарата предлагается создание дисциплинарных судов. Альтернативные решения вопросов доступности правосудия, законности судебных решений, эффективности правозащитной и карательной функций государства, другие направления судебной реформы должны найти отражение в Федеральной целевой программе «Развитие судебной системы России на 2007—2010 годы».

Правительство РФ и система федеральных органов исполнительной власти

Исполнительная власть часто именуется административной властью, так как представляет собой исполнительно-распорядительную, организационную деятельность государства. Она обладает наиболее разветвленной системой соподчиненных друг другу государственных органов. Высшим исполнительным органом государственной власти является Правительство РФ – коллегиальный орган, возглавляющий единую систему исполнительной власти России. Правовые основы деятельности Правительства РФ – Конституция, Федеральный Конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации». В состав Правительства РФ входят назначаемые Президентом РФ Председатель Правительства РФ (с согласия Госдумы), его заместители и федеральные министры (по предложению Председателя Правительства РФ). Предложения о кандидатуре Председателя Правительства РФ вносятся Президентом РФ в Государственную Думу не позднее двухнедельного срока с момента вступления им в должность или после отставки Правительства РФ либо в течение недели со дня отклонения кандидатуры. Вопросы формирования системы федеральной исполнительной власти являются сферой совместного ведения Президента РФ и Председателя Правительства РФ, который представляет Президенту предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти не позднее недельного срока после назначения. В соответствии с Указом Президента РФ от 14 ноября 2005 г. № 1319 Председатель Правительства РФ имеет трех заместителей, в том числе одного Первого заместителя, заместителя и заместителя – Министра обороны РФ.

Общие полномочия Правительства РФ включают: разработку, представление в Государственную Думу и исполнение федерального бюджета; организацию процесса реализации внутренней и внешней политики РФ; регулирование социально-экономической сферы; осуществление управления федеральной собственностью; координацию и контроль деятельности органов системы исполнительной власти; формирование и реализацию целевых программ и т. д. Правительство РФ имеет специальные полномочия в каждой сфере жизнедеятельности общества; издает правовые акты (постановления, распоряжения), обязательные для исполнения на территории страны, которые могут быть отменены Президентом РФ в случае противоречия Конституции и действующему законодательству. Форма деятельности – заседания, проводятся не реже одного раза в месяц. Правительство РФ информирует граждан о вопросах, рассмотренных на заседаниях, о принятых решениях через СМИ. Для решения оперативных вопросов формируется Президиум Правительства РФ, работающий в режиме заседаний.

Полномочия Правительства РФ прекращаются в следующих случаях: 1) Правительство РФ слагает свои полномочия перед вновь избранным Президентом РФ; 2) Правительство РФ может подать в отставку, которая принимается Президентом РФ (или отклоняется); 3) освобождения от должности Председателя Правительства РФ – по личному заявлению Председателя Правительства РФ об отставке либо в случае невозможности исполнения им должностных обязанностей; 4) по решению Президента РФ об отставке Правительства РФ, по следующим основаниям: а) по инициативе Президента РФ; б) при повторном в течение трех месяцев выражении Государственной Думой недоверия Правительству РФ; в) в случае, если Председатель Правительства РФ ставит перед Государственной Думой вопрос о доверии Правительству РФ, и Государственная Дума отказывает в доверии Правительству РФ.

Правительство РФ осуществляет руководство деятельностью федеральных органов исполнительной власти. В соответствии с Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» система федеральных органов исполнительной власти стала трехзвенной, включает федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства. Градация произошла по функциональному принципу: федеральные министерства выполняют функции по разработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию деятельности в конкретной сфере жизнедеятельности общества; федеральные агентства осуществляют в установленной сфере деятельности функции по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции; федеральная служба осуществляет функции 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.

Федеральное министерство координирует и контролирует деятельность подведомственных ему агентств и служб и возглавляется входящим в состав Правительства РФ федеральным министром; федеральная служба, федеральное агентство возглавляется руководителем (директором). Структура федеральных органов исполнительной власти определена Указом Президента РФ от 20 мая 2004 г. № 649 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти» и представлена тремя блоками органов.

1 блок – органы исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ (так называемые политические органы):

– Министерство внутренних дел РФ

– Федеральная миграционная служба;

– Министерство РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий;

– Министерство иностранных дел РФ;

– Министерство обороны РФ

– Федеральная служба по военно-техническому сотрудничеству;

– Федеральная служба по оборонному заказу;

– Федеральная служба по техническому и экспортному контролю;

– Федеральное агентство специального строительства;

– Министерство юстиции РФ

– Федеральная служба исполнения наказаний;

– Федеральная регистрационная служба;

– Федеральная служба судебных приставов;

– Государственная фельдъегерская служба РФ (федеральная служба);

– Служба внешней разведки РФ (федеральная служба);

– Федеральная служба безопасности РФ;

– Федеральная служба РФ по контролю за оборотом наркотиков;

– Федеральная служба охраны РФ;

– Главное управление специальных программ Президента РФ (федеральное агентство);

– Управление делами Президента РФ (федеральное агентство).

2 блок – федеральные органы исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ:

– Министерство здравоохранения и социального развития РФ

– Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека;

– Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения и социального развития;

– Федеральная служба по труду и занятости;

– Федеральное агентство по здравоохранению и социальному развитию;

– Федеральное медико-биологическое агентство;

– Федеральное агентство по высокотехнологичной медицинской помощи;

– Министерство культуры и массовых коммуникаций РФ

– Федеральная служба по надзору за соблюдением законодательства в сфере массовых коммуникаций и охране культурного наследия;

– Федеральное архивное агентство;

– Федеральное агентство по культуре и кинематографии;

– Федеральное агентство по печати и массовым коммуникациям;

– Министерство образования и науки РФ

– Федеральная служба по интеллектуальной собственности, патентам и товарным знакам;

– Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки;

– Федеральное агентство по науке и инновациям;

– Федеральное агентство по образованию;

– Министерство природных ресурсов РФ

– Федеральная служба по надзору в сфере природопользования;

– Федеральное агентство водных ресурсов;

– Федеральное агентство лесного хозяйства;

– Федеральное агентство по недропользованию;

– Министерство промышленности и энергетики РФ

– Федеральное агентство по промышленности;

– Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии;

– Федеральное агентство по энергетике;

– Министерство регионального развития РФ

– Федеральное агентство по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству;

– Министерство сельского хозяйства РФ

– Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору;

– Федеральное агентство по рыболовству;

– Министерство транспорта РФ

– Федеральная служба по надзору в сфере транспорта;

– Федеральное агентство воздушного транспорта;

– Федеральное дорожное агентство;

– Федеральное агентство железнодорожного транспорта;

– Федеральное агентство морского и речного транспорта;

– Федеральное агентство геодезии и картографии;

– Министерство информационных технологий и связи РФ

– Федеральная служба по надзору в сфере связи;

– Федеральное агентство по информационным технологиям;

– Федеральное агентство связи;

– Министерство финансов РФ

– Федеральная налоговая служба;

– Федеральная служба страхового надзора;

– Федеральная служба финансово-бюджетного надзора;

– Федеральная служба по финансовому мониторингу;

– Федеральное казначейство (федеральная служба);

– Министерство экономического развития и торговли РФ

– Федеральное агентство по государственным резервам;

– Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости;

– Федеральное агентство по управлению федеральным имуществом;

– Федеральное агентство по управлению особыми экономическими зонами.

3 блок – федеральные агентства и федеральные службы, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ:

– Федеральная антимонопольная служба;

– Федеральная аэронавигационная служба;

– Федеральная служба по тарифам;

– Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды;

– Федеральная служба государственной статистики;

– Федеральная служба по финансовым рынкам;

– Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору;

– Федеральная таможенная служба;

– Федеральное агентство по атомной энергии;

– Федеральное космическое агентство;

– Федеральное агентство по туризму;

– Федеральное агентство по физической культуре и спорту Федеральные органы исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ, называют административными органами. Порядок взаимоотношений федеральных министерств и находящихся в их ведении служб и агентств, полномочия федеральных органов исполнительной власти, а также порядок осуществления ими своих функций определены в Положениях об этих органах, утверждаемых соответственно Президентом РФ или Правительством РФ. По представлению федеральных министров Правительство РФ назначает заместителей федеральных министров и руководителей федеральных служб и агентств, подведомственных Правительству; федеральные министры по представлению руководителей федеральных служб и агентств назначают заместителей руководителей федеральных служб и агентств и руководителей территориальных органов. Назначения в органах стратегического блока проводятся Президентом РФ.

Федеральные органы исполнительной власти имеют право формировать территориальные органы. Правила их организации и деятельности отражены в Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти, утвержденном постановлением Правительства РФ от 28 июля 2005 г. № 452. Такие органы образуются для осуществления полномочий федерального органа исполнительной власти на определенной территории в соответствии с единой схемой их размещения, на основании приказа федерального органа исполнительной власти. Схема размещения подготавливается федеральным органом исполнительной власти и вносится его руководителем в Правительство РФ или соответствующее федеральное министерство. Схема сопровождается пояснительной запиской с указанием цели, задач и видов образуемых территориальных органов; сведений о территориях их деятельности; финансово-экономического обоснования. В зависимости от того, в чьем ведении находятся федеральные органы исполнительной власти, схема размещения их территориальных органов утверждается Правительством РФ, приказом федерального министерства.

Положения о территориальных органах утверждаются руководителями соответствующих федеральных служб и агентств, в них отражены правила осуществления распорядительных, разрешительных, контрольно-надзорных полномочий, мер государственного принуждения; реализации федеральных целевых программ, планов и иных мероприятий; взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, иными территориальными органами и полномочными представителями Президента РФ в федеральных округах; осуществления полномочий руководителя территориального органа. Деятельность территориального органа организует его руководитель, несущий персональную ответственность за реализацию возложенных на орган функций. Как правило, статус территориальных органов – Управление (например, Управление федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору по Саратовской области; Управление государственной службы занятости населения по Саратовской области и т. д).

Тема 4. Государственная политика: содержательный аспект

4.1. Методология государственной политики

Цели, задачи и функции государства, главного элемента политической системы общества, раскрываются через разработку и проведение государственной политики. Государственная политика как процесс – целенаправленная деятельность органов публичной власти по решению общественных проблем, достижению социально значимых целей развития общества в целом и отдельных его сфер. В современном правовом поле, научной литературе используются близкие по смыслу понятия – «государственная политика» и «общественная политика». Государственная политика формируется преимущественно государством, общественная политика предполагает участие граждан в ее формировании и реализацию через институты гражданского общества. В обоих случаях политика направлена на решение общественных проблем, существование этих терминов фиксирует разные подходы к ее разработке, подтверждает, что в современных условиях грань между субъектами и объектами государственной политики все менее заметна. Государственные и политические институты, общественные организации, социальные группы, отдельные граждане выступают и субъектами политики, и ее объектами.

Содержание государственной политики составляет совокупность целей, задач, приоритетов развития, программ, которые разрабатывают и реализуют органы публичной власти с привлечением институтов гражданского общества. Процесс формирования и реализации государственной политики называется «политическим циклом» и включает несколько этапов. Содержание первого этапа (инициирование политики) составляют анализ ситуации, выбор приоритетных общественных проблем, принятие решения о разработке политики в конфликтной сфере, определение основных ее целей и направлений. Второй этап (разработка политики) включает разработку целевых программ, их согласование, принятие официального документа о политике/программе с определением источников финансирования. На третьем этапе (выполнение политики) происходит непосредственная реализация политики/программы, осуществляется мониторинг и контроль. Четвертый этап (оценка политики) составляют оценка результатов и последствий.

Мировой опыт свидетельствует о существовании различных моделей разработки государственной политики.

1. Модель «сверху – вниз» предполагает, что государственные решения принимаются на высших уровнях государственного управления, а низовые уровни – пассивные исполнители политики.

2. Модель «снизу – вверх» предполагает, что формирование государственной политики начинается с низовых структур управления при активном привлечении граждан, общественных институтов.

3. «Централизованная модель» предполагает, что политика формируется и реализуется силами бюрократического аппарата без привлечения институтов гражданского общества, без учета общественного мнения.

4. «Демократическая модель» предполагает, что при сохранении централизованного управления государство создает условия для активизации деятельности граждан, используя механизмы привлечения к разработке государственной политики граждан и общественных объединений.

Ни одна из основных моделей разработки государственной политики не встречается в «чистом» виде; на практике для решения различных по масштабу и характеру проблем применяются различные подходы к решению проблем или стили формирования государственной политики.

1. Перспективный подход – планированию и реализации политики предшествует анализ тенденций и прогнозирование развития ситуации («работа на опережение»).

2. Реагирующий подход – конкретные действия по разработке и реализации политики начинаются после того, как проблема приобрела определенный масштаб.

3. Рациональный подход основан на использовании экономико-математических методов и принципа рациональности.

4. Антикризисный подход – все усилия субъектов политики направлены на преодоление критической ситуации.

Независимо от типа и модели государственной политики, от того, какой подход к решению проблем лежит в ее основе, государственная политика должна удовлетворять определенным показателям: реагировать на изменения, происходящие в обществе и государстве; иметь комплексный характер и рассматривать любую проблему во взаимосвязи с другими проблемами; должна быть эффективной и результативной; должна пользоваться доверием населения.

Государственная политика начинается с анализа ситуации и выявления списка проблем. В государственной политике проблема понимается как противоречие между постоянно возникающими человеческими потребностями и возможностью государства и общества их удовлетворять[9] . Появление или наличие какой-то проблемы не означает, что она обязательно будет решаться органами государственной власти. Общественная проблема попадает в поле зрения субъектов политики посредством механизма формирования политической повестки дня, который заключается в продвижении конкретного общественного вопроса в плоскость официального признания, рассмотрения и обсуждения. Политическая повестка дня – совокупность актуальных социальных проблем, отражающих потребности общества или отдельных групп интересов, на которые субъекты государственного управления готовы обратить внимание и способны реагировать.

Мировая наука фиксирует несколько точек зрения по поводу формирования политической повестки дня. Современный американский политолог Дж. Андерсон считает, что повестка дня образуется из требований, которые политики выбирают сами, поняв, что пришла пора на них прореагировать или создать видимость такой реакции. Американский политолог Э. Дауне обосновал пять основных стадий «цикла поддержания внимания к вопросу»:

1) предпроблемная стадия – проблема обозначилась, находится на периферии общественного сознания, интерес к ней проявляется со стороны экспертов и групп интересов; 2) этап «тревожного открытия и эйфорического энтузиазма» – интерес к проблеме резко возрастает, появляются призывы к ее решению; 3) этап уяснения «цены вопроса» – общество осознает, каких затрат требует решение проблемы; если затраты слишком велики, интерес к проблеме угасает; 4) постпроблемная стадия – проблема оттесняется в «сумеречную зону» другими насущными проблемами; 5) стадия «группы поддержки» – группа интересов или группа поддержки этой проблемы инициирует начало нового цикла. Канадский политолог Л. Пал пришел к заключению, что нет единой формулы, объясняющей почему та или иная ситуация воспринимается как проблема, становится публичной, выводится на официальный уровень[10] . Можно сказать, что выделение проблемы носит открытый характер.

Общественная ситуация приобретает статус государственной проблемы на основании следующих критериев: она должна быть поддержана общественным мнением и должна лоббироваться достаточно влиятельной группой интересов; информация о ней должна быть доступной, т. е. озвученной через СМИ; проблема должна признаваться органами публичной власти и получить «институциональную» формулировку; проблема должна быть решаема в сложившихся условиях и при имеющихся в распоряжении органов власти ресурсов.

Формирование политической повестки дня связано с процессом рационализации и оптимизации государственной политики, т. е. с выявлением приоритетных сфер, проблем и целей, которым нужны поддержка и участие государства. Сложилось несколько подходов к определению приоритетов политики:

1) политический подход – выбор зависит от расстановки политических сил, взаимоотношений между политическими партиями и обществом;

2) субъективный подход – выбор происходит исходя из разрыва между социальными потребностями и возможностями их удовлетворения (чем больше разрыв, тем вероятнее выбор);

3) объективный подход – выбор основан на количественных показателях, например, степень серьезности проблемы, ее последствия и пр.

Механизмами и инструментами выбора приоритетов являются: метод аналогий, разработка сценариев, анализ предпочтений, экспертные заключения.

4.2. Процесс реализации государственной политики

Государственная политика есть преобразование политических целей в государственные программы и практические действия по достижению соответствующих результатов. Реализация государственной политики – планомерный процесс использования органами публичной власти и институтами гражданского общества имеющихся в их распоряжении ресурсов для достижения поставленных целей. Процесс реализации политики – это совокупность взаимосвязанных мер и форм поведения, который следует отличать от выполнения политики как результата. На этапе разработки государственной политики в целях ее эффективной реализации определяется система инструментов и методов, с помощью которых будут выполняться планируемые мероприятия, т. е. формируется оптимальный механизм реализации политики. Он включает организационно-управленческую, нормативно-правовую основу, финансово-экономическую компоненту, систему управления персоналом. Выполнение политики может осуществляться как: линейный процесс реализации планов; действия по определенным правилам; система взаимосвязанных мероприятий.

Реализация государственной политики начинается после принятия соответствующего нормативного акта, но еще в процессе разработки политики важно предусмотреть наличие правового обеспечения готовящихся государственных решений. Качество системы правового регулирования государственной политики относят к факторам ее эффективности. Выделяют несколько уровней правового регулирования политики: 1) Конституция, где определены принципы построения системы власти и принципы формирования государственной политики; 2) федеральные конституционные законы, правовые акты Президента РФ, Правительства РФ, положения о государственных органах, отражающие приоритеты, цели, функции в определенной сфере; 3) видовые федеральные законы, постановления Правительства РФ о целевых программах;

4) подзаконные акты, нормативные документы федеральных органов исполнительной власти, отражающие вопросы регулирования деятельности по реализации политики в конкретной сфере;

5) государственные контракты, заключенные на предмет разработки и реализации государственных программ, в которых отражены требования к качеству исполнения и результатам деятельности;

6) распоряжения органов государственного управления (административного и оперативного характера), судебные решения.

Важными элементами политического цикла являются контроль, мониторинг, оценка реализации государственной политики. Контроль государственной политики проводится уже на ранних стадиях ее реализации в целях выявления отклонений от принятых норм и принятия мер по их устранению. Он может быть внешним и внутренним, в последнем выделяют вертикальный и горизонтальный уровни. В сфере государственного управления существуют такие виды контроля, как: президентский, парламентский, административный, судебный и гражданский. Разновидностями контроля являются проверка, исполнение, надзор. Цели контроля зависят от конкретной ситуации (контроль в интересах граждан, политического или административного руководства и пр.). Осуществляется контроль посредством контрольного механизма, включающего информационную систему (оценка результатов, мониторинг) и организационную систему (структуры и процедуры). К контрольным технологиям относят оценку программ, финансовые отчеты, аудиторские проверки, инспекции, опросы руководителей и пр.

Мониторинг – процесс регулярного сбора и анализа информации о ходе реализации политики, включающий механизм реагирования на возможные и реальные угрозы и отклонения от намеченного плана. Мониторинг слагается из информационной, аналитической и оперативной подсистем. В основе мониторинга лежит система показателей (индикаторов). Мониторинг проектов, целевых программ проводится с использованием таких групп индикаторов, как прямые и косвенные, количественные и качественные, специальные, сложные индикаторы и индексы. Собранная информация анализируется – определяются типы и характер ошибок, отклонений, их влияние на достижение целей. Выработка рекомендаций по их устранению, внесению изменений в стратегию политики, ее содержание – задача оперативной системы. Результаты мониторинга помогают уполномоченным на то органам в принятии решений о будущем политики/программы.

Оценка реализации государственной политики – совокупность способов изучения и измерения фактических результатов завершенной или находящейся на стадии завершения политики/программы, применяемая в целях ее совершенствования. Оценка есть сбор и анализ информации о конечных или промежуточных результатах, определение изменений и современного состояния, оценка выгод и затрат. Оценка, в отличие от мониторинга, проводится по мере необходимости, носит разовый характер. Проведение оценочных процедур необходимо на всех этапах политического цикла. Смысл оценки состоит в возможности усовершенствовать политику и определить ее результаты.

Оценка государственной политики складывается из таких элементов, как оценка процесса реализации, оценка последствий, оценка результатов, оценка экономической эффективности, оценка уровня удовлетворенности граждан, оценка инструментов, методов реализации политики. Промежуточные и обобщающие оценки различают по форме; мета-оценка объединяет результаты нескольких исследований. Оценка политики требует рассмотрения пяти элементов последней: затрачиваемых ресурсов; проводимых мероприятий; полученных продуктов или услуг; результатов выполнения; последствий и эффектов. Оценочные исследования делят на две группы: научные исследования – требуют значительных затрат времени, денег и квалифицированных специалистов (социологические опросы, наблюдение, экспертные оценки, моделирование, проведение экспериментов и т. д.); традиционные формы – близки политическому и административному контролю за ходом принятия решений (парламентские слушания; отчеты руководителей; государственный аудит; разработка бюджета и др.).

После проведения оценки и представления ее результатов для руководителя возможно принятие следующих решений: продолжение политики/программы; успешное завершение; модификация политики/программы; прекращение при ее неудаче.

Один из критериев эффективности выполнения политики – координация действий всех участников и организаторов процесса ее реализации. Выделяют следующие группы участников исполнения политики: 1) индивиды; 2) общественные и политические организации, группы; 3) государственные институты и структуры; 4) политическая и финансовая элита. Координация политики – применяемые для достижения поставленных целей механизмы и методы согласования действий организационных структур и индивидов, участвующих в политическом цикле. Координация также осуществляется на всех этапах политического цикла. Различают политическую (согласование политических интересов) и административную (решение конкретных вопросов) координацию; вертикальную координацию (между организациями, находящимися в подчинении) и горизонтальную координацию (между организациями, независимыми друг от друга в правовом поле). Горизонтальная координация осуществляется посредством работы межведомственных комитетов (советов); ведущих организаций; принятия официальных договоров о взаимодействии. Вертикальная координация, соответственно, – через механизмы разделения труда, организационную иерархию. Россия является федеративным государством, и значимая роль в политическом цикле принадлежит межрегиональной координации.

К факторам эффективности политики можно отнести: во-первых, организационно-функциональные отношения внутри системы государственного управления: слабая реакция государственной политики, как правило, проявляется там, где отсутствует четкое разделение властных полномочий между различными государственными органами и организациями; во-вторых, качество разработанной политики, государственной программы или решения; в-третьих, точность заданий и их интерпретация исполнителями.

4.3. Виды и направления государственной политики

Государственная политика классифицируется по таким основаниям: сферы общественной жизни – экономическая, социальная и пр.; уровни реализации политики – международная, общегосударственная, региональная, местная; функции политики – внешняя, внутренняя; структура и объемы воздействия – отраслевая, структурная, территориальная. По объектам воздействия каждый вид политики подразделяется на отдельные направления, например, социальная политика включает молодежную политику, геронтологическую политику, семейную политику и т. п. По характеру субъект-объектных отношений и уровню конфликтности различают распределительную, перераспределительную, регулирующую (протекционистская и конкурентная), административно-правовую, стратегическую, антикризисную политику.

Государственная экономическая политика совокупность взаимосвязанных мер, предпринимаемых органами государственной власти и управления в целях формирования определенного вектора развития экономики страны и решения социально-экономических проблем. Развитие национальной экономики есть цикличный процесс, для которого характерна последовательная смена следующих фаз: экономический рост (подъем), высокая экономическая конъюнктура (экономический бум), спад экономики (рецессия, экономический кризис, стагнация, стагфляция), низкая экономическая конъюнктура. Состояние национальной экономики определяет тип государственной экономической политики.

Цели экономической политики многоплановы, ориентированы на достижение общенациональных целей. Сложились различные подходы к определению целей экономической политики. Сторонники одного из них считают, что для стран, экономика которых ориентирована на рыночные отношения, цели экономической политики связаны с регулированием процессов, не поддающихся влиянию рыночных механизмов хозяйствования. Цели государственной экономической политики, с точки зрения прагматического подхода, заключаются в создании и поддержании стабильной экономической системы. Цели экономической политики различны на разных стадиях экономического цикла. Например, цели стабилизационной экономической политики – достигнуть и закрепить состояние равновесия экономической системы; на стадии ожидания подъема или подъема экономики страны цель экономической политики – рост национальной экономики. Приоритет социальных целей экономической политики характерен для стран с социально ориентированной экономикой. В этом случае действия государства направлены на создание условий, обеспечивающих экономическую свободу (свобода выбора форм экономической, хозяйственной деятельности, приобретения объектов собственности и др.) и экономическую справедливость (выравнивание стартовых возможностей получения доходов).

Общепризнанными целями государственной экономической политики считаются: обеспечение роста социально-экономической эффективности, т. е. рациональное и экономически выгодное использование ресурсного потенциала страны; обеспечение общеэкономического равновесия, которое предполагает баланс между четырьмя элементами – стабильностью цен, высоким уровнем занятости населения, соразмерным экономическим ростом и внешнеэкономическими операциями. Спектр целей государственной экономической политики значительно шире, что обусловлено непосредственным состоянием национальной экономики страны и другими факторами. В процессе формирования системы целей экономической политики обязательно учитывается взаимосвязь составляющих эту систему элементов (цели не могут быть взаимоисключающими).

Виды государственной экономической политики. В зависимости от срока реализации государственной программы экономических действий, т. е. по временному диапазону, различают краткосрочную и долгосрочную политику. В условиях нестабильности экономических процессов разрабатывается краткосрочная экономическая политика, когда формируется вектор экономических действий на период до одного года. Предсказуемость и устойчивость в развитии экономических процессов, подкрепленные гарантированной ресурсной обеспеченностью, позволяют разработать стратегию экономической политики на несколько лет.

Реализация государственной экономической политики связана с применением различных инструментов, поэтому различают фискальную (финансово-бюджетную), монетарную (кредитно-денежную), внешнеэкономическую политику. Инструментами соответственно выступают: налоги, трансферты и пр.; общая масса денег, норма резервирования и пр.; таможенные пошлины, квоты на ввоз и вывоз капитала, товара, экспортно-импортные тарифы. Вопросы изменения отраслевой и региональной структуры производства в стране решаются в рамках структурно-инвестиционной экономической политики. Инновационная экономическая политика рассматривает вопросы практического применения в экономике новейших достижений человеческой цивилизации. Конверсионная политика ориентирована на конверсию отраслей производства, потребность в продукции которых существенно уменьшается.

Фискальная экономическая политика. Государственное управление финансовыми ресурсами государства (государственной казной) сопряжено с формированием и реализацией фискальной политики. Фискальная политика осуществляется по следующей схеме: привлечение необходимых государству денежных средств – распределение этих средств – обеспечение применения средств по назначению. Этот вид экономической политики государства включает такие направления, как бюджетная политика, налоговая политика, политика доходов и расходов. Инструментами фискальной политики являются налоги, государственные расходы, трансферты, посредством которых государство регулирует величину и вектор денежных потоков, влияет на совокупный спрос и предложение, противодействует чрезмерным колебаниям основных экономических параметров. Влияние государства на объем и структуру совокупного спроса велико, так как государство является самым крупным покупателем на рынке, как внешнем, так и внутреннем (экономически развитые страны тратят на закупки порядка /4– /2 ВВП). Косвенное влияние на спрос со стороны домашних хозяйств, частных предпринимателей государство оказывает посредством налогов, трансфертных платежей (пенсии, пособия).

Характер фискальной политики зависит от фазы экономического цикла, в которой находится национальная экономика. В условиях быстрого экономического роста эта политика сдерживает параметры роста в допустимых пределах (ограниченная направленность фискальной политики), в условиях кризиса она носит расширительный характер (направлена на расширение производства). Относительно устойчивому состоянию экономики соответствует стабилизационная фискальная политика, когда государство в допустимых пределах удерживает инфляцию, обеспечивает высокий уровень занятости, стремясь приблизить объем ВВП к возможному в сложившихся условиях уровню. В зависимости от того, какой механизм положен в основу стабилизации, различают автоматическую и регулируемую стабилизационную фискальную политику. В первом случае действуют автоматические стабилизаторы – это законодательно закрепленные нормы, позволяющие без вмешательства государства реагировать на отклонения от устойчивого состояния экономики. Например, выплата денежного пособия по больничному листу, автоматическое снижение величины взимаемого налога при уменьшении доходов и т. п. Если действие автоматических стабилизаторов не обеспечивает необходимого уровня стабилизации, тогда государство вводит новые правила (дискретные меры) – стабилизация становится регулируемой. Примерами регулируемых стабилизаторов являются изменение налоговых ставок, реализация программ социальной поддержки (государственные жилищные субсидии) и т. д. Дискретные меры стабилизационной фискальной политики, т. е. регулируемые стабилизаторы, могут стать автоматическими, поскольку отмена каких-либо льгот, пособий вызывает определенные трудности.

Фискальная политика слагается из следующих элементов: бюджетной политики (в свою очередь, представлена политикой государственных расходов и политикой государственных доходов), налоговой политики. В целом, фискальная политика представляет собой совокупность инструментов финансирования, бюджетирования, налогообложения.

Монетарная экономическая политика – это непосредственное или опосредованное регулирование со стороны государства денежной массы и денежного обращения в стране. В отличие от фискальной экономической политики цели монетарной политики более узкие и связаны только со стабилизацией денежного обращения. Сообразно цели в качестве задач монетарной политики выделяют: стабилизацию уровня цен, поддержание определенного уровня инфляции, регулирование денежной массы, спроса и предложения денег посредством банковской системы, поддержание курса национальной валюты. Инструментами в данном случае являются общая масса и доступность денег, кредита, учетная ставка ЦБ РФ, ставка рефинансирования и пр.

Исходя из способа воздействия на денежную массу, различают жесткий и мягкий типы монетарной политики. Действия государства, направленные на сокращение денежной массы, ограничение эмиссии, поддержание высоких процентных ставок на получение денег в кредит характеризуют жесткую монетарную политику. Прямо обратная ситуация, т. е. предоставление дешевых кредитов, увеличение денежной массы, характерна для мягкой монетарной политики.

Элементами, составляющими монетарную политику, являются: 1) политика рефинансирования, или учетная политика – воздействие ЦБ РФ через процентную ставку на объем кредитных ресурсов; 2) операции на открытом рынке – продажа или приобретение ЦБ РФ государственных ценных бумаг; 3) политика резервирования – воздействие ЦБ РФ на величину активной денежной массы («принуждая» коммерческие банки держать часть их активов в виде беспроцентного резерва в ЦБ РФ); 4) политика обеспечения ликвидности, т. е. изменение массы денег, предоставляемых ЦБ РФ в распоряжение коммерческих банков для проведения ими операций.

Государственная социальная политика. Российская Федерация в соответствии с Конституцией является социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Критериями для оценки степени социальности государства выступают: соблюдение права на свободу человека; гарантии в проведении государством последовательной социальной политики, ориентированной на реально возможные инвестиции «в человека»; обеспечение стандартов достойной жизни для большинства граждан; адресная поддержка наиболее уязвимых групп населения; гарантия создания благоприятных условий для реального участия граждан в выработке и социальной экспертизе управленческих решений на всех уровнях власти; соблюдение прав и гарантий, признающих и реализующих систему социального партнерства в качестве основного механизма достижения общественного согласия; гарантии социальной ответственности; соблюдение прав и гарантии, ориентированные на укрепление семьи, духовное, культурное, нравственное развитие граждан, на бережное отношение к наследию предков и преемственность поколений, сохранение самобытности национальных и исторических традиций.

Государственная социальная политика – целенаправленная деятельность государства по управлению общественными процессами и отношениями в социально-культурной сфере. Она должна быть соотнесена с конкретно-историческими обстоятельствами, подкреплена финансовыми ресурсами и рассчитана на определенные этапные социальные результаты. Принципами государственной политики в социальной сфере являются: экономическая свобода человека и признание права предпринимателей, лиц наемного труда и их профсоюзов на тарифную автономию на основе социального партнерства; доверие к регулирующей роли рынка; ответственность государства «за игру» рыночных сил, выработку законодательства, создание соответствующих условий для упорядочения течения экономической и социальной жизни; социальная справедливость и социальная солидарность общества; тендерное равенство; участие граждан в государственном управлении, общественной и государственной жизни. Социальная политика реализуется государством в основных сферах социальных отношений: оплата, охрана, рынок труда, занятость и безработица; регулирование доходов населения; демография, семья, материнство и детство, молодежь; социальная защита; пенсионное обеспечение; социальное обслуживание; социальное страхование; образование, профессиональная переподготовка, повышение квалификации; наука; здравоохранение; обеспечение жильем, коммунальными и бытовыми услугами; культура; физическая культура, спорт, туризм; экологическая безопасность; защита социальных прав всех категорий граждан. Соответственно этим сферам выделяют направления социальной политики.

В основе типизации социальной политики лежат типы состояний общественной системы, соответственно выделяют: 1) социальную политику в социально устойчивых обществах; 2) социальную политику в обществах, находящихся в системных кризисах; 3) социальную политику в обществах, находящихся в состоянии деформации; 4) социальную политику переходного периода. Мировой опыт государственного управления фиксирует две модели реализации социальной политики: 1) сакрально-патерналистская, характеризуется полной ответственностью государства за все, что связано с социальной сферой, абсолютное исключение форм участия граждан; 2) либеральная, представленная тремя вариантами – социал-демократическим, корпоративным, собственно либеральным.

Социальная политика характеризуется множественностью целей и функций. Инструменты государственной социальной политики – социальное законодательство; система государственных социальных стандартов (социальные нормативы и нормы). Методами разработки и реализации социальной политики являются социальное целеполагание, социальное прогнозирование, социальное программирование. Социальное целеполагание – разработка и закрепление в практике государственного управления целевых социальных ориентиров. По сути, это формирование показателей намеченного развития социальной сферы государства на определенный период. Результат социального целеполагания на долгосрочную перспективу – долгосрочная стратегия социального развития. В среднесрочной перспективе – это разработка целевых социальных нормативов дохода и потребления (уровень оплаты труда, размер прожиточного минимума, обеспеченность граждан жильем и т. д.); в краткосрочной перспективе – это разработка экономически подкрепленного, гарантируемого государством уровня социального продвижения. Социальное прогнозирование – деятельность государства по разработке прогнозов социально-экономического развития страны. Прогнозируются демографическая ситуация (уровень рождаемости, смертности, численность и половозрастная структура населения и т. д.), состояние миграционных процессов, уровень безработицы, среднедушевого дохода и пр. Экономическое и социальное прогнозирование тесно взаимосвязаны. Социальное прогнозирование может быть отраслевым (здравоохранение, демография, культура), территориальным (федеральный и региональным уровень). Продуктом деятельности государства по социальному планированию являются минимальные государственные социальные стандарты, плановые показатели отраслевого развития (с обязательным экономическим обоснованием). Основа государственного социального планирования – социальное программирование – выражается в разработке государственных целевых программ, например, «Культура России», «Старшее поколение», «Преодоление последствий радиационных аварий» и т. д.

Важнейшим механизмом реализации государственной социальной политики является социальная защита, понимаемая в российском правовом поле как совокупность гарантированных государством мер, направленных на минимизацию влияния факторов, снижающих качество жизни граждан. Это защита и от возможных нарушений прав, свобод личности, и от административного произвола, и от преступных посягательств на жизнь, здоровье, собственность, честь и достоинство человека, других вредоносных факторов. Согласно определению Международной организации труда социальная защита как комплекс мер включает: 1) стимулирование стабильной, оплачиваемой трудовой деятельности; 2) предотвращение и компенсацию части доходов в случае возникновения основных социальных рисков посредством социального страхования; 3) предоставление социальной помощи уязвимым группам населения, не являющимся участниками системы социального страхования; 4) доступ граждан к основным правам и услугам, таким, как образование, медицинская помощь. Мировой опыт свидетельствует, что наиболее эффективные и комплексные системы социальной защиты включают в себя: обязательное социальное страхование, социальную помощь, пенсионное обеспечение, систему государственных пособий. Основным источником финансирования и общим регулятором системы социальной защиты выступает государство.

Государственная региональная политика является методологически наименее разработанным направлением государственной политики России. Принцип размещения производительных сил, исходя из политических и экономических интересов государства, как основа региональной политики СССР был забыт при смене парадигмы развития России. В условиях экономического кризиса 1990-х гг. государство практически не уделяло внимания развитию социально-экономических отношений между регионами. Государственная политика в этой сфере строится в соответствии с «Основными положениями региональной политики в Российской Федерации», утвержденными Указом Президента РФ 3 июня 1996 г. № 803. Под региональной политикой понимается система целей, задач органов государственной власти по управлению политическим, экономическим и социальным развитием регионов страны и механизм их реализации. В практике государственного управления России понятия «регион» и «субъект РФ» тождественны. Документ фиксирует основные цели, задачи региональной политики на долгосрочную перспективу, методы и формы реализации региональной экономической политики, основные положения региональной политики в социальной и экологической сферах, в области международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ, рассматривает региональные аспекты национально-этнических отношений. В развитие «Основных положений региональной политики в Российской Федерации» были приняты Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации»; Указ Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе». В системе правового и институционального обеспечения государственной региональной политики имеется много пробелов и противоречий, политика бюджетного выравнивания, более 10 лет являющаяся генеральным направлением региональной политики, усугубила социально-экономическую дифференциацию регионов. Значимость и актуальность разработки инновационных мер реализации государственной региональной политики в настоящее время признана и на государственном, и на региональном уровне.

Альтернатива политике бюджетного выравнивания, активно обсуждаемая сегодня, – политика поляризованного развития, ставшая основой разработанной Минрегионом России «Концепции стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации». Суть модели «поляризованного развития» сводится к концентрации (мобилизации) ресурсов государства и региона в тех точках, где, как ожидается, они принесут наибольшую отдачу. На территории России предполагается выделить несколько опорных регионов («полюса роста», «локомотивы роста»), исходя из следующих критериев: 1) в регионе наблюдается устойчивая тенденция к росту пассажиро– и грузопотока; 2) наличие в регионе научно-образовательного центра мирового или федерального значения; 3) в данном регионе (городской агломерации) сформирована стратегическая инициатива, имеющая значение для всей страны; 4) данный регион должен иметь высокий научно-технический, интеллектуальный, кадровый и социально-экономический потенциал; 5) регион уже осуществляет весомый вклад в прирост ВВП страны; 6) в данном регионе существует или может сложиться стратегическое партнерство власти, гражданского общества и бизнеса; 7) в перспективе 10—12 лет данный регион может стать «девелопером» для соседних территорий.

Другими принципами новой стратегии государственной региональной политики, по мнению Правительства РФ, должны стать: «преференции за реформы», т. е. обеспечение равного доступа населения всех регионов к бюджетным услугам, гарантирующим реализацию конституционных прав граждан; синхронизация действий, т. е. согласованность основных реформ, проводимых в стране и оказывающих влияние на социально-экономическое развитие регионов, а также направлений государственной поддержки регионов и муниципальных образований; дифференцированность государственной политики регионального развития, т. е. определение различных целей развития для разных регионов; субсидиарность, т. е. децентрализация властных полномочий. Стратегическими целями региональной политики на данном этапе развития России являются: обеспечение глобальной конкурентоспособности страны и регионов; стимулирование процесса новой «регионализации» – консолидация ресурсов российских регионов для ускоренного экономического роста и изменение структуры экономики; развитие человеческого капитала, повышение пространственной и квалификационной мобильности населения; улучшение экологической ситуации в регионах для сбалансированности экономического развития; повышение качества управления и использования общественных финансов на субфедеральном уровне.

Приоритетами регионального развития России, разработанными в рамках названной Концепции, выступают: формирование сети «опорных» регионов; формирование региональных модулей Национальной инновационной системы России; создание условий для модернизации промышленности, поддержка и развитие конкурентоспособных экономических (территориальных производственных) кластеров; создание системы управления человеческими ресурсами, развитие региональной занятости населения; улучшение качества государственного и муниципального управления в регионах. Механизмы социально-экономического развития регионов: 1) генеральная схема пространственного развития страны, т. е. функциональное зонирование территории; 2) правовая поддержка развития регионов (ставится необходимость принятия федеральных законов «О пространственном развитии РФ» и «Об основах государственного регулирования регионального развития РФ»); информационные (система федерального мониторинга региональных социально-экономических показателей); организационно-финансовые (Межведомственная Комиссия при Минрегионе России, федеральные целевые программы).

Принятие и реализация рассмотренной стратегии развития регионов в краткосрочной перспективе позволит достичь следующих результатов: увеличение скорости прохождения управленческих решений федерального уровня на уровень регионов и повышение их результативности; повышение уровня кооперации между регионами и уменьшение барьеров на пути свободного перемещения между ними ключевых ресурсов развития (человеческих, финансовых, управленческих, интеллектуальных и др.); повышение эффективности использования федеральных финансов; закрепление региональной политики в соответствующих институтах (законы, нормы и правила) и организационных структурах; появление рынка доступного жилья и модернизация системы ЖКХ. Среднесрочные результаты: повышение мобильности населения; формирование структуры из шести – девяти опорных регионов, являющихся лидерами развития страны и конкурентоспособных на мировом уровне; повышение количества выдаваемых ипотечных кредитов; интеграция в экономическое пространство страны приграничных территорий соседних государств. В долгосрочной перспективе – это следующие результаты: сохранение территориальной целостности страны; сокращение площадей официально выделяемых кризисных территорий; Россия оформит свой глобальный регион, сопоставимый с мировыми глобальными регионами.

4.4. Реализация государственной политики в современной России

Приоритетные направления государственной политики современной России – сферы образования, здравоохранения, развитие жилищной сферы и сельское хозяйство. Основным механизмом реализации политики является программный подход. Производной программного подхода можно считать практику разработки и реализации национальных проектов, посредством которых предлагается решить проблемы в указанных сферах. Идея национальных проектов – президентская инициатива, озвученная в начале сентября 2005 г. Основная работа по их реализации возложена на Правительство РФ, контроль за деятельностью которого будет вести Совет при Президенте РФ по реализации приоритетных национальных проектов, созданный Указом Президента РФ от 21 октября 2005 г. № 1226. Председатель Совета – Президент РФ. Реализация национальных проектов, начавшаяся 1 января 2006 г., финансируется из федерального бюджета, в 2006 г. – это 134,5 млрд. руб., в том числе: здравоохранение – 62,6 млрд., образование – 30,8 млрд., программа «Доступное жилье» – 21,9 млрд., развитие сельскохозяйственного комплекса – более 19 млрд. руб., их содержание заключается в следующем.

1. Здравоохранение. Направления – повышение эффективности первичной медицинской помощи; профилактика заболеваний; освоение новых технологий в медицине. Результаты: повышение заработной платы некоторым категориям медперсонала на 5 и 10 тыс. руб.; замена около 25 тыс. машин-«неотложек»; финансирование закупок медикаментов, машин «скорой помощи» на сумму 3,5 млрд. руб. В регионах в течение 2006—2007 гг. планируется построить 15 высокотехнологичных медицинских центров. Комплекты современного диагностического оборудования получат более 10 тыс. поликлиник.

2. Образование. Направления – формирование сети национальных университетов; информатизация отрасли; поддержка талантливой молодежи; развитие профессиональной системы подготовки в армии. По результатам конкурса инновационных образовательных программ 30 вузов страны и шесть тысяч школ ежегодно будут получать денежные гранты. Создание двух бизнес-школ мирового уровня планируется в Москве и Санкт-Петербурге, двух национальных университетов – в Южном и Сибирском федеральных округах. Дополнительные выплаты получат учителя за классное руководство, ежегодно 10 тысяч учителей страны будут выплачены премии по 100 тысяч руб. Планируется повышение оплаты труда учителей, научных сотрудников, увеличатся надбавки за ученые степени.

3. Доступное жилье. Основное внимание сосредоточено на увеличении объемов ипотечного кредитования и жилищного строительства. Посредством снижения ставки рублевых кредитов с 14 % до 8 % и повышения сроков их выплат планируется увеличение количества ежегодно выдаваемых ипотечных кредитов через четыре-пять лет до 1 млн., а объемов кредитования населения – до 415 млн. руб./год. Снижение ставок будет происходить постепенно: к 2007 г. до 11 %, к 2010 г. до 8 %. Программа по обеспечению граждан доступным жильем будет реализована в три этапа, к 2010 г. планируется введение в строй порядка 80 млн. кв. м нового жилья, доля воспользовавшихся ипотекой семей должна увеличиться с 8% до 30%.

4. Сельское хозяйство. Направления – развитие животноводства, поддержка малых и средних хозяйств. Модернизация животноводческих комплексов к 2008 г. должна составить 12%, ожидается увеличение производства мяса почти на четверть от сегодняшних объемов. Россельхозбанк сформулировал условия для предоставления кредитов субъектам малого агробизнеса, выдача которых началась с января 2006 г. На субсидирование процентных ставок по этим кредитам из федерального бюджета выделено более 6 млн. руб.

Государственная политика России не ограничена реализацией национальных проектов. Основные направления деятельности Правительства РФ и приоритетные цели развития всех сфер народного хозяйства определены в Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006—2008 годы). Стратегические цели развития страны на среднесрочную перспективу: повышение благосостояния населения и уменьшение бедности на основе динамичного и устойчивого экономического роста. Их достижение возможно при обеспечении неуклонного роста конкурентоспособности России. Главный индикатор успешности проводимой государством политики – удвоение ВВП за 10 лет. Для этого требуется создать гибкую, эластичную, быстро реагирующую на изменения внешних условий экономическую систему. Обеспечение равных условий конкуренции для организаций всех форм собственности при ясных и прозрачных правилах игры – главная задача Правительства РФ в сфере экономики.

Программа на 2006—2008 гг. разработана как продолжение предшествующих векторов государственной политики, отражает меры по повышению эффективности государственного управления, роста качества и условий предоставления государственных услуг, по созданию условий и стимулов для развития человеческого капитала, совершенствованию институтов и инфраструктуры, обеспечивающих конкурентоспособность экономических агентов внутри и вне страны. Разработка инструментов экономического роста основана на следующих критериях: удвоение ВВП за 10 лет; прогрессивные структурные сдвиги в экономике; сближение по уровню экономического развития с наиболее развитыми странами. Правительство РФ в целях формирования благоприятного инвестиционного климата намерено: обеспечить макроэкономическую стабильность, денежную и финансовую стабилизацию; вести сбалансированную бюджетную политику, сохранять режим плавающего валютного курса, значительные золотовалютные резервы, последовательно снижать инфляцию; обеспечивать формирование Стабилизационного фонда РФ. Будет продолжено совершенствование институциональной системы (для повышения уровня доверия всех субъектов экономической и политической деятельности), судебной и правоохранительной системы; активизация таможенной и налоговой политики с целью большего использования их регулирующей, а не фискальной функции.

Помимо обеспечения реализации национальных проектов Правительство РФ будет осуществлять меры: по повышению эффективности программ в области социальной политики, совершенствованию существующих механизмов предоставления социальной помощи; по созданию условий для вовлечения бедных трудоспособных граждан в экономическую деятельность; по обеспечению координации деятельности всех органов, осуществляющих предоставление жилищных субсидий и иных форм социальной помощи при реализации программ помощи бедным; по содействию повышения региональной и межрегиональной трудовой мобильности. Будет продолжена реализация административной реформы, реформы государственной службы, направленных на обеспечение публичности и регламентации деятельности государственных органов власти. Запланированы меры по повышению роли научных исследований и разработок как фактора обеспечения инновационной направленности экономического роста. В целях развития российских регионов планируется переход от малоэффективного выравнивания экономического развития регионов к созданию условий, стимулирующих и регионы, и муниципальные образования к мобилизации доступных им ресурсов экономического роста. Развитие конкуренции и сокращение нерыночного сектора будет обеспечено путем создания и совершенствования рыночных институтов, развития малого предпринимательства, обеспечения равной и добросовестной конкуренции. При общем улучшении предпринимательского климата и создании экономических стимулов для межотраслевого перетока капитала будут созданы условия для повышения привлекательности перерабатывающих секторов и сферы услуг

Реализация Программы направлена на минимизацию действия факторов, препятствующих стабильному и долгосрочному экономическому росту России, это: 1) низкая эффективность государственного управления; 2) отсутствие условий и стимулов для развития человеческого капитала; 3) низкий уровень конкуренции и высокая доля нерыночного сектора; 4) неравномерное осуществление реформ на субфедеральном уровне; 5) низкий уровень интеграции российской экономики в международные экономические отношения; 6) слабая диверсификация, создающая высокую зависимость от мировой конъюнктуры цен на основные экспортные товары; 7) инфраструктурные ограничения роста.

Тема 5. Административная реформа в Российской Федерации

5.1. Сущность и основные составляющие административной реформы

Изменение государственного строя, произошедшее в конце прошлого века в России, должно было обязательно повлечь за собой значительные изменения структуры государственного управления.

Существовавшее в советскую эпоху государство, строящее свою деятельность на плановом хозяйстве, должно было стать государством, регулирующим рыночную экономику и функционирующим согласно принципам демократии в рамках Конституции. Задачи, стоящие перед государством, связаны, в первую очередь, с решением проблемы соблюдения баланса интересов личности, общества и государства. Прежде всего, необходимо создать условия для развития экономических свобод, предоставить населению качественные государственные услуги, эффективно управлять собственностью, надежно обеспечивать безопасность граждан.

Произошедшие перемены сделали необходимым пересмотр содержания в трех сферах: исполняемые государством функции; деятельность органов, на которые возложено исполнение этих функций; а также принципы функционирования органов государственной власти.

Эти три области были затронуты проводимой административной реформой.

Словари трактуют слово «реформа» (от фр. La rйforme – реформа) как преобразование, переустройство в способе функционирования тех или иных социальных институтов, действующих в рамках данного общества. Как представляется, это определение не достаточно полно, так как не упоминает основную сущностную черту реформы – достижение нового качества. Непременными атрибутами реформ являются инициатива «сверху» (в чем видно отличие реформы от революции), законодательный механизм осуществления и направленность преобразований по пути прогресса.

Есть еще одно существенное качество, делающее то или иное преобразование именно реформой: модернизационное целеполагание, иначе говоря – приведение данного социального института к состоянию, наиболее адекватному функционированию и прогрессивному развитию мирового сообщества.

Административная реформа – не одномоментное событие, а поступательный процесс. Следующее отсюда требование – необходимо избегать общих абстрактных программ и ставить четкие измеряемые задачи.

Модернизировать государственное управление – значит, сделать его проще, яснее, эффективнее, постараться добиться гласности в области государственных расходов и четко определить ответственность каждого из многочисленных операторов государственного управления.

Указом Президента РФ от 23 июля 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003—2004 годах» были определены приоритетные направления административной реформы:

– ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования;

– исключение дублирования функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти;

– развитие системы саморегулируемых организаций в области экономики;

– организационное разделение функций регулирования экономической деятельности, надзора и контроля, управления государственным имуществом и предоставления государственными организациями услуг гражданам и юридическим лицам;

– завершение процесса разграничения полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ, оптимизация деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти.

Решение указанных задач было возложено на Правительственную комиссию по проведению административной реформы, образованную постановлением Правительства РФ от 31 июля 2003 г. №451.

В результате реализации начального этапа административной реформы были созданы необходимые предпосылки для дальнейшей комплексной модернизации системы государственного управления.

Под административной реформой понимаются, на первый взгляд, сходные и взаимосвязанные, но все же разные преобразования в отдельных сферах государственного управления.

Можно выделить как минимум несколько типичных представлений о содержании административной реформы:

1) модернизация государственной власти, включающая в себя реформу законодательной, исполнительной и судебной власти;

2) реформа административно-территориального устройства государства;

3) разграничение полномочий и предметов ведения между федеральной, региональной и муниципальной властью;

4) реформа государственной службы;

5) реформа функций и структуры исполнительной власти.

Первые два направления не входят в содержание административной реформы. Они не нацелены на радикальный пересмотр функций исполнительной, законодательной и судебной власти и касаются, в частности, совершенствования процедур реализации имеющихся функций судебной власти, приведения в соответствие с ними судебной системы, а для законодательной власти в большей степени связаны с изменением порядка формирования представительных органов власти – избрание членов Совета Федерации или формирование Государственной Думы и региональных представительных органов власти по смешанному (пропорциональному и мажоритарному) принципу.

Изменение административно-территориального устройства, которое на данной стадии в основном связано с объединением субъектов РФ, не затрагивает полномочий органов государственной власти субъектов РФ как таковых, а лишь приводит к закреплению функций, осуществляемых исполнительной властью двух регионов, за органами исполнительной власти объединенного субъекта РФ.

Оставшиеся три направления и составляют административную реформу в широком смысле.

Основным содержанием разграничения полномочий и предметов ведения между федеральной, региональной и муниципальной властью является закрепление за каждым уровнем власти четких функций, обеспеченных финансовыми ресурсами, исходя из принципа субсидиарности, т. е. закрепления функции за минимально необходимым уровнем власти. Одна из главных проблем этой части реформы, имеющей значение для успеха административной реформы в целом, состоит в том, что она производна от определения функций, остающихся за государством и за исполнительной властью на всехуровнях. Поэтому произведенное законом разграничение полномочий между федеральной, региональной и муниципальной властью нельзя рассматривать как окончательное, и оно будет пересмотрено после определения необходимых функций государства.

Реформа государственной службы состоит в пересмотре статуса государственных служащих и порядка прохождения ими государственной службы с целью сделать государство конкурентоспособным работодателем, а государственных служащих – эффективными исполнителями функций государства – в этом ее основное значение для административной реформы.

Реформа функций и структуры исполнительной власти представляет собой административную реформу в собственном смысле слова. Она состоит из двух частей: оперативной и институциональной.

Оперативная составляющая заключается в отказе от избыточных функций, совершенствовании порядка реализации необходимых государственных функций, построении системы и структуры исполнительной власти, соответствующей новым функциям, исключающим между ними конфликт интересов.

Институциональная часть реформы состоит в создании механизмов предотвращения появления новых избыточных функций, закреплении процедур выполнения необходимых функций, обеспечении информационной открытости власти, закреплении стандартов качества оказания государственных услуг.

Таким образом, административная реформа в узком смысле может быть определена как процесс пересмотра функций исполнительной власти, закрепления необходимых и упразднения избыточных функций, создания адекватной функциям структуры и системы исполнительной власти, а также институциональных изменений в системе государственного управления. Целью является создание системы эффективного исполнения государственных функций, обеспечивающей высокие темпы экономического роста и общественного развития.

Рассмотрим подробнее основные составляющие реформы.

Реформа функций и структуры исполнительной власти

Один из первых шагов по реформированию исполнительной власти был связан с аудитом государственных функций, которым в 2003 г. занималась Комиссия по административной реформе при Правительстве РФ. Впервые в российской истории были проанализированы установленные в нормативных правовых актах функции государства и подготовлены рекомендации по сокращению «избыточных и дублирующих» функций. Однако на практике значимого сокращения государственных функций не произошло, хотя избыточных и дублирующих насчитывалось около 30% от общего числа.

Уменьшение избыточных функций и полномочий государственных органов является известным, аксиоматичным условием повышения эффективности государства. Эта работа не должна стать одноразовой кампанией, поскольку в этом случае не будут созданы гарантии оптимизации бюрократии в будущем. Необходим постоянно работающий механизм, позволяющий поддерживать оптимальный состав полномочий органов исполнительной власти и препятствующий неэффективному государственному вмешательству в экономику и другие сферы жизни общества.

Выявление и упразднение избыточных государственных функций

Ключевое значение в административной реформе принадлежит идентификации и упразднению избыточных функций.

Чтобы идентифицировать избыточные, каждая функция должна быть проверена: на соответствие целям и задачам государственной политики в определенной сфере общественных отношений; на адекватность формы и методов реализации функции целям и задачам государственной политики в определенной сфере общественных отношений; на соответствие минимально необходимому уровню власти.

Для определения избыточности функции необходимо сопоставить цели и задачи указанной функции с целями и задачами, предусмотренными нормативными правовыми актами и политическими документами. К таким нормативным правовым актам следует отнести Конституцию (в особенности главу первую, в которой сформулированы цели государства), программы социально-экономического развития Российской Федерации, планы действий Правительства РФ, программы и концепции развития определенной отрасли (сферы общественных отношений), утвержденные Президентом РФ и Правительством РФ, а также основополагающие международные конвенции и договоры. К политическим документам относятся послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ на текущий год и бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ на текущий год.

Анализ на адекватность форм и методов реализации функции целям и задачам государственной политики выявляет, насколько способы реализации функции позволяют достигнуть заявленной цели и решить поставленные задачи государственного регулирования. Значение легитимности функции состоит в том, что на основе данного критерия функция может быть признана избыточной безотносительно к двум вышеуказанным критериям, поскольку отсутствие надлежащей правовой формы делает ее выполнение лишенным правовых оснований.

Функция может быть признана избыточной для данного уровня власти: федеральной или региональной, если ее выполнение наиболее эффективно может осуществляться на нижестоящем уровне власти в соответствии с принципом субсидиарности.

Упразднение избыточных функций

Идентификация избыточных функций завершается их упразднением. Можно выделить основные варианты упразднения функции:

1) ликвидация функции;

2) сокращение масштаба выполнения функции;

3) передача функции участникам рынка;

4) передача функции саморегулируемым организациям профессиональных участников рынка;

5) передача функции на минимально необходимый уровень власти;

6) передача функции на аутсорсинг;

7) придание функции процессуального характера.

Ликвидация функции означает либо исключение указанной функции из нормативного правового акта без замены иными государственными функциями или без передачи ее иным субъектам правоотношений с прекращением ее выполнения, либо прекращение выполнения функции, не закрепленной нормативными правовыми актами.

Ликвидация функции происходит в четырех типичных случаях:

1) функция формально закреплена нормативным правовым актом, но реально не выполняется в течение длительного времени без ущерба для регулирования в определенной сфере общественных отношений;

2) функция не закреплена нормативным правовым актом;

3) функция закреплена нормативным правовым актом, противоречащим акту большей юридической силы;

4) функция закреплена актом недостаточной юридической силы.

Защита от появления новых избыточных функций

Создание механизмов предотвращения появления новых избыточных функций включает в себя законодательные и административные меры.

Порядок принятия решений о введении новых функций государственного регулирования, действующий в настоящий момент, является внутренним делом ведомства и Правительства РФ. Участники рынка, граждане не имеют возможности оперативно, до введения новой функции влиять на принятие решения о целесообразности ее осуществления, высказывать экспертное мнение как равноправные участники процесса. Это приводит к тому, что новые функции вводятся без проведения всесторонней независимой оценки на предмет их целесообразности и эффективности, что способствует появлению избыточных неэффективных функций, а также установлению неоправданных административных барьеров. Важной законодательной мерой, позволяющей не допускать появления нецелесообразных и неэффективных функций органов власти, является закрепление федеральным законом многоступенчатой процедуры доказательства ведомством целесообразности и эффективности вводимых функций и оценка таких доказательств независимыми экспертами по критериям допустимости государственного регулирования, включенным в закон. Этим законом вводится презумпция нецелесообразности государственного регулирования в социально-экономической сфере, если в соответствии с процедурой ведомством не доказано иное. Аналогичные законы показали свою эффективность в Австралии, Мексике и США.

Структура и система органов исполнительной власти

Изменению организации исполнительной власти был посвящен первый этап административной реформы, связанный с разграничением полномочий министерств, служб и агентств.

Структура и система исполнительной власти должна обеспечивать: 1) специализацию органов исполнительной власти; 2) организационное обособление функций, выполнение которых создает конфликт интересов; 3) внутреннюю управляемость исполнительной власти; 4) оперативную разработку и согласование политики между органами исполнительной власти.

Этим требованиям отвечает трехуровневая система исполнительной власти. Трехуровневая система органов исполнительной власти была закреплена Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г.

№ 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти».

Она состоит из органов исполнительной власти разной специализации с организационным обособлением правоустанавливающих, правоприменительных (контрольно-надзорных) функций, оказания государственных услуг и управления государственным имуществом: федеральных министерств, федеральных служб и федеральных агентств.

Федеральные министерства разрабатывают политику в определенной сфере государственного регулирования (концепции, программы, федеральные целевые программы, бюджет), разрабатывают и принимают нормативные правовые акты, а также осуществляют международное сотрудничество (переговоры, международные договоры и соглашения). Они не должны обладать контрольно-надзорными полномочиями (проведение проверок, наложение взысканий, выдача лицензий, разрешений, квотирование и т. п.) в отношении граждан и организаций, а также выполнять функции оказания государственных услуг и управления имуществом (управление подведомственными организациями, представление интересов государства в акционерных обществах с участием государства и др.). Процесс выработки политики, таким образом, отделяется от процесса исполнения политики.

Федеральные службы осуществляют контрольно-надзорные или правоохранительные функции и не должны обладать полномочиями по подготовке и принятию нормативных правовых актов, управлению государственным имуществом. Их предназначение – реализация политики, разработанной федеральными министерствами и одобренной Правительством РФ, пресечение нарушения законодательства, обеспечение безопасности в определенной сфере общественных отношений.

Федеральные агентства специализированы на выполнении функций управления государственным имуществом, реализации государственных программ и оказании государственных услуг. Они не могут обладать контрольно-надзорными полномочиями и правом разработки и принятия нормативных правовых актов.

Такая функциональная специализация исключает конфликт интересов между функциями выработки политики, исполнением политики и контролем за исполнением политики.

При такой модели организации исполнительной власти количество министерств значительно сокращается, федеральные службы укрупняются (увязываются с объектом и предметом контроля), количество агентств, напротив, возрастает.

Управляемость функционально специализированной системы исполнительной власти достигается, с одной стороны, четким разграничением компетенции органов исполнительной власти, относительной их автономностью, с другой – соподчинением между органами исполнительной власти. Федеральные службы, за исключением подведомственных Президенту РФ, и федеральные агентства по ряду вопросов подчинены федеральным министерствам.

Изменения системы и структуры исполнительных органов власти сконцентрированы в основном на распределении полномочий по горизонтали между новыми типами органов. Большинство федеральных агентств и служб были переданы в ведение соответствующих министерств, но не были четко определены отношения между ними, что привело к распространению неформальных административных взаимодействий – устных распоряжений, личных договоренностей. Соответственно, и в настоящее время, после утверждения новой структуры ведомств на федеральном уровне исполнительной власти России продолжаются процессы формирования характера и содержания административных межведомственных отношений.

Обеспечение информационной открытости власти

Обеспечение информационной открытости власти – самостоятельная задача в рамках административной реформы. Ее решение не только позволит добиться своевременного информирования граждан и организаций о деятельности государственных органов, но и обеспечит постоянный контроль за деятельностью власти. Для этого необходимо: принять немало нормативных правовых актов, основу которых составят федеральные законы «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» и «О служебной тайне»; создать открытые и доступные информационные ресурсы государственных органов исполнительной власти и обеспечить их постоянный мониторинг на предмет полноты и транспарентности.

Закрепление стандартов качества оказания государственных услуг

Закрепление стандартов качества оказания государственных услуг служит цели гарантирования получения гражданином услуг заданного качества в минимально необходимый для этого срок, в условиях комфортности и доступности. Общие требования к государственным услугам, виды государственных услуг, содержание стандартов качества, порядок компенсации гражданам и организациям в случае оказания услуг ненадлежащего качества, порядок разработки и принятия стандартов качества государственных услуг, принципы их финансирования должны быть закреплены в федеральном законе «О стандартах качества государственных услуг», а стандарты качества конкретных государственных услуг – утверждены актами Правительства РФ.

5.2. Взаимосвязь реформ государственного управления

Реформа государственной службы

Реформа государственной службы началась в 2003 г., раньше других реформ в сфере государственного управления. Реформирование государственной службы, наряду с проводимыми в стране административной, судебно-правовой, правоохранительной, военной, образовательной реформами, рассматривается как приоритетное направление в области современного государственного строительства.

С начала нынешнего столетия в Российской Федерации началась масштабная работа по реформированию сложившегося с середины 1990-х гг. института государственной службы.

Реформирование государственной службы Российской Федерации осуществляется для повышения эффективности государственного управления, формирования и развития системы государственной службы, ее отдельных видов, качественной подготовки и рационального использования кадрового состава государственных органов Российской Федерации.

Государственная служба Российской Федерации – важнейший инструмент проводимых в обществе и государстве преобразований, связанных с развитием экономики, социальной сферы, укреплением исполнительной вертикали, национальной безопасности, формированием институтов гражданского общества и правовой культуры российских граждан.

Следует отметить, что Концепцией реформирования системы государственной службы Российской Федерации было впервые констатировано отсутствие в Российской Федерации целостной и комплексной системы правового обеспечения государственной службы на федеральном уровне и на уровне субъектов РФ, что обусловлено следующими основными обстоятельствами: 1) действующее законодательство РФ о государственной службе внутренне противоречиво, поскольку правовые основы видов федеральной государственной службы урегулированы различными законодательными актами РФ, которые не соответствуют друг другу; 2) в субъектах РФ по вопросам государственной службы приняты различные законодательные акты, которые в ряде случаев противоречат законодательству РФ; 3) в целом, законодательство РФ о государственной службе характеризуется неполным законодательным регулированием государственно-служебных отношений.

Такие весьма критические выводы, имеющие тем не менее объективный характер, потребовали принятия мер комплексного характера по изменению сложившейся ситуации, что нашло весьма оперативное выражение в законодательстве РФ.

Для решения задачи реформирования государственной службы Указом Президента РФ от 19 ноября 2002 г. № 1336 была утверждена федеральная программа «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003—2005 годы)». Целью Программы является повышение эффективности государственной службы в целом, ее видов и уровней, оптимизация затрат на государственных служащих и развитие ресурсного обеспечения государственной службы. Безусловно, что для достижения данной цели необходимо, прежде всего, решить задачу оптимального организационно-правового обеспечения государственной службы. В этой связи названным Указом Президента РФ установлено, что одним из главных направлений реформирования государственной службы Российской Федерации является создание комплексной нормативно-правовой основы регулирования государственной службы Российской Федерации, которая в полной мере обеспечивала бы выполнение возложенных на государственную службу задач и функций в соответствии с Конституцией и общепризнанными принципами и нормами международного права.

Федеральной программойконстатировананеобходимостьразра-ботки и принятия ряда приоритетных федеральных законов и иных нормативных правовых актов (о системе государственной службы Российской Федерации, о видах государственной службы, о муниципальной службе и др.). Как предполагается, эти законодательные и нормативные правовые акты в комплексном действии должны обеспечить единый подход к правовому регулированию и организации государственной и муниципальной службы, совершенствованию системы оплаты труда государственных и муниципальных служащих, открытости государственной службы в интересах развития гражданского общества и укрепления государства, внедрению современных методов прогнозирования, финансирования, оценки, стимулирования, материально-технического обеспечения государственной службы, управлению государственной службой.

На современном этапе формирования системы управления государственной службой Российской Федерации необходимо предложить и реализовать оптимальную модель управления. Должны быть сформулированы альтернативные модели, показаны их преимущества и недостатки, возможности реализации в российских условиях. Из альтернативных моделей следует выбрать наиболее оптимальную. Оптимальная модель, во-первых, должна основываться на положениях нового законодательства о государственной службе Российской Федерации. Во-вторых, данная модель должна сообразовываться с иными направлениями административной реформы и новой системой и структурой федеральных органов исполнительной власти, принятой в соответствии с Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти». Серьезным препятствием к внедрению новых механизмов государственной службы стали ограничения, связанные с неразвитостью других элементов результативного государственного управления (бюджетного планирования, технологий эффективного исполнения функций, порядком планирования и оценки деятельности органов исполнительной власти и их подразделений).

Служебные контракты, установленные в рамках реформы государственной службы, например, требуют четких показателей результативности работы государственных служащих. Эти показатели, в свою очередь, могут быть получены лишь с учетом целей, задач, индикаторов деятельности государственного органа в целом, его подразделений. Если таких индикаторов нет, то индивидуальные показатели результативности будут субъективны, их не удастся сбалансировать ни с фондом оплаты труда, ни с показателями деятельности смежных подразделений, органа в целом.

Административные регламенты и стандарты

В качестве инструментов повышения результативности государственного управления предполагается использовать административные регламенты и стандарты. Административные регламенты исполнения государственных функций и оказания государственных услуг содержат подробные описания последовательности действий и сроки их осуществления, необходимые для достижения установленных результатов. Административные регламенты утверждаются органами исполнительной власти наряду с должностными регламентами.

С административными регламентами неразрывно связаны стандарты государственных функций и услуг. Стандарты задают конечные качественные и количественные характеристики административно-управленческих процессов, устанавливают требования к уровню доступности и качества взаимодействия исполнительных органов государственной власти, их структурных подразделений и должностных лиц с гражданами и организациями. В настоящее время отсутствие стандартов не позволяет конкретизировать обязательства органов власти перед обществом, внедрить объективные процедуры контроля и оценки их деятельности.

Стандарт государственной услуги представляет собой систематизированный набор требований к качеству оказания услуг органом власти или уполномоченной организацией, определенный исходя, с одной стороны, из потребностей и пожеланий клиентов, с другой – учитывающий технологические, материально-технические, финансовые и иные ресурсные ограничения государственного органа. Государственная услуга – нормативно установленный способ обеспечения прав и свобод, а также законных интересов граждан и организаций государственными органами власти, осуществляемый во взаимодействии физического или юридического лица (пользователя, клиента) с органом исполнительной власти или государственным служащим.

Наряду со стандартами услуг предполагается внедрять стандарты обслуживания органов государственной власти, которые содержат требования к общей процедуре взаимодействия государственной власти с гражданами и организациями, инвариантные к конкретным типам услуг. Стандарт обслуживания включает такие требования, как: своевременность и полнота ответа на звонки, письма; периодичность обновления сайтов; формы ответов на письменные запросы, жалобы; порядок предоставления информации гражданам (режим платности, формы и сроки предоставления); перечень контактных лиц, с которыми можно связаться по поводу ненадлежащей работы.

Основная цель стандартизации состоит в минимизации издержек взаимодействия между гражданами (юридическими лицами) и органами власти в процессе оказания государственных услуг. Стандартизации подлежит взаимодействие, а не содержательное наполнение услуги (размер пособия, качество питьевой воды, количество учебных часов по определенной дисциплине). Внедрение стандартов и регламентов позволит ориентировать деятельность органов исполнительной власти на интересы пользователей.

В настоящее время подготовлены проекты федеральных законов «Об административных регламентах» и «О стандартах государственных услуг», разработаны пилотные стандарты и регламенты ряда административно-управленческих процессов в Министерстве информационных технологий и связи РФ, в Федеральном агентстве по управлению федеральным имуществом.

Бюджетная реформа

Одной из основных задач административной реформы является внедрение принципов управления по результатам. Ключевой аспект здесь – реформа бюджетного процесса. Минэкономразвития России совместно с Минфином России разработал Концепцию реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004—2006 гг., которая была одобрена постановлением Правительства РФ от 22 мая 2004 г. № 249. Концепция предполагает несколько важных направлений реформирования бюджетного процесса:

1) переход на среднесрочную перспективу бюджетного планирования – с годового плана на трехлетний план;

2) переход от сметного финансирования к программно-целевым методам финансирования;

3) расширение полномочий субъекта бюджетного планирования и руководителя государственного органа, которые должны иметь больше свободы в распределении бюджетных средств, но при этом их ответственность за использование бюджетных средств повысится;

4) усиление контроля за достижением конечных результатов государственными органами, т. е. предполагается финансирование на основе оценки достижения этих результатов. По сути, осуществляется переход от контроля затрат к контролю по результатам.

Таким образом, можно выделить три глобальные стадии данной работы:

1) формулирование стратегических целей;

2) конкретизация и декомпозиция этих целей и постановка задач;

3) определение показателей достижения этих целей.

Все перечисленные выше направления реформирования можно отнести к первому этапу административной реформы. Второй этап административной реформы связывают с подготовкой, принятием и реализацией Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006—2008 г.

В конце 2005 г. было констатировано, что реализация первого этапа административной реформы позволила создать необходимые предпосылки для дальнейшей комплексной модернизации системы государственного управления и местного самоуправления. Проведен анализ функций федеральных органов исполнительной власти и даны предложения по устранению избыточных и дублирующих функций. Сформирована новая структура федеральных органов исполнительной власти, подготовлены доклады о результатах и основных направлениях их деятельности. Началась реформа государственных унитарных предприятий и государственных учреждений. Разрабатываются проекты типовых административных регламентов, ведутся пилотные проекты по созданию реестров и стандартов государственных услуг. Подготовлены нормативные акты, направленные на обеспечение доступа к информации государственных органов и органов местного самоуправления, реформирование системы закупок для государственных и муниципальных нужд.

В то же время стадии практической реализации достигла лишь относительно небольшая часть вопросов административной реформы, касающаяся в основном реорганизации федеральных органов исполнительной власти. Мероприятия по продолжению административной реформы носят инерционный характер и направлены преимущественно на завершение формирования федеральных органов исполнительной власти в их новой конфигурации.

По ряду приоритетных направлений административной реформы работы не начаты или приостановлены. Прежде всего это касается механизмов реализации полномочий органов исполнительной власти для их работы в новых условиях. В частности, не разработаны и не реализованы механизмы осуществления контроля и надзора, противодействия коррупции, взаимодействия между государством и структурами гражданского общества, досудебного обжалования решений и действий государственных органов и должностных лиц. Отсутствует необходимая координация деятельности федеральных органов исполнительной власти по внедрению систем информационно-технологического обеспечения административных процессов.

Кроме того, реформа в основном затронула федеральный уровень исполнительной власти. На региональном уровне административная реформа реализуется лишь в немногих экспериментах.

Новые механизмы функционирования и взаимодействий не могут быть созданы самими органами исполнительной власти в рамках сложившихся моделей деятельности. Для их создания требуется комплексный проектный подход, реализуемый в рамках федеральной целевой программы.

Распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р была одобрена Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006—2008 гг. и план мероприятий по проведению административной реформы в Российской Федерации в 2006—2008 гг. Этим же распоряжением Правительства РФ органам исполнительной власти субъектов РФ рекомендовано подготовить собственные программы и планы мероприятий по проведению административной реформы.

Необходимость реализации комплексной программы обусловлена следующими фактами.

По свидетельству международных экспертов, по эффективности государственного управления и качеству публичных услуг Российская Федерация находится на одном уровне со странами, намного уступающими ей в экономическом развитии. А по ряду интегральных показателей, используемых в международной практике, Россия значительно уступает не только развитым странам, но и большинству стран Восточной Европы. В частности, в рейтинге международной конкурентоспособности Всемирного экономического форума за последний год Российская Федерация по показателю «качество государственных институтов» опустилась с 81 на 89 место. Согласно индексу GRICS (Governance Research Indicator Country Snapshot), который определяется один раз в два года Всемирным Банком и оценивает эффективность государственного управления в 209 странах, Россия по таким показателям, как эффективность работы правительства, качество законодательства, верховенство закона и контроль за коррупцией, находится в нижней части рейтинга. По индексу восприятия коррупции, рассчитываемому международной организацией «Транспэренси Интернэшнл», в 2004 г. Россия среди 146 стран занимала 90 место.

Система исполнительной власти является весьма закрытой для граждан и бизнеса. По данным международных исследований, по индексу непрозрачности Россия среди 48 крупнейших держав занимает 40 место. При таком уровне непрозрачности дополнительные расходы российских и иностранных инвесторов в связи с увеличением рисков составляют 5,64% вкладываемых средств. В то же время, по данным экспертов, сокращение уровня непрозрачности в среднем на один пункт коррелирует с увеличением среднегодового ВВП на душу населения на 986 долларов США, прямых иностранных инвестиций по отношению к ВВП на 1% и сокращением инфляции на 0,46%.

Результаты российских исследований состояния системы государственного управления также свидетельствуют о низкой эффективности государственной власти, коррумпированности государственного аппарата, падении доверия граждан к государственным институтам и государственным служащим. Данные опросов, проведенных фондом «Общественное мнение» в 2004 г. в семи субъектах РФ, свидетельствуют об отрицательной оценке гражданами деятельности государственных служащих по оказанию государственных услуг (более 71% опрошенных). Более 76% опрошенных сталкивались с проявлениями коррупции в государственном аппарате.

В названной Концепции определяются цели и задачи реформы, выраженные, в частности, в необходимости внедрения стандартов государственных услуг, повышения прозрачности деятельности органов исполнительной власти.

В 2006 г. намечено введение механизма досудебного обжалования гражданами и организациями действий и решений органов исполнительной власти и должностных лиц, разработка типовых программ административной реформы для федеральных органов исполнительной власти (министерств, служб, агентств) и органов исполнительной власти субъектов РФ.

В 2007 г. в рамках административной реформы планируется внедрение практики антикоррупционной экспертизы законопроектов, иных нормативных правовых актов, реализация программ проведения административной реформы в субъектах РФ.

В 2008 г. будут внедрены основные стандарты государственных услуг и административные регламенты. Кроме того, в 2008 г. планируется завершение ликвидации избыточных функций федеральных и региональных органов исполнительной власти. В Концепции приводятся показатели достижения целей административной реформы, к которым, в частности, отнесены: оценка гражданами деятельности органов исполнительной власти по оказанию государственных услуг, уровень издержек бизнеса на преодоление административных барьеров, место Российской Федерации в международных рейтингах показателей качества государственного управления.

Целями административной реформы в Российской Федерации в 2006—2008 гг. являются: повышение качества и доступности государственных услуг; ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования; повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти.

Для достижения этих целей необходимо решение следующих задач:

1) внедрение в органах исполнительной власти принципов и процедур управления по результатам;

2) разработка и внедрение стандартов государственных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти, а также административных регламентов в органах исполнительной власти;

3) оптимизация функционирования органов исполнительной власти и введение механизмов противодействия коррупции в сферах деятельности органов исполнительной власти;

4) повышение эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и гражданского общества, а также повышение прозрачности деятельности органов исполнительной власти;

5) модернизация системы информационного обеспечения органов исполнительной власти;

6) формирование необходимого организационного, информационного, ресурсного и кадрового обеспечения административной реформы, совершенствование механизмов распространения успешного опыта государственного управления.

Основные мероприятия административной реформы должны быть реализованы в 2006—2008 гг.

Административная реформа предусматривает реализацию мероприятий по шести основным направлениям.

1. Управление по результатам

Целью реализации этого направления является внедрение методов и процедур управления, ориентированного на результат, и проектного управления в Правительстве РФ, федеральных органах исполнительной власти, органах исполнительной власти субъектов РФ и подведомственных государственным органам организациях.

Внедрение механизмов управления, ориентированного на результат, позволит:

1) достичь планируемых общественно значимых результатов как на уровне Правительства РФ в целом, так и на уровне отдельных федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ;

2) более эффективно осуществлять контроль за исполнением решений федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ;

3) повысить эффективность использования ресурсов федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ.

2. Стандартизация и регламентация

Целями мероприятий этого направления являются разработка и внедрение стандартов государственных услуг, административных регламентов, а также совершенствование имеющихся и создание новых эффективных механизмов досудебного обжалования действий и решений органов исполнительной власти и их должностных лиц.

Достижение этих целей позволит: повысить качество государственных услуг, сделать их доступными для граждан и организаций, сориентировать деятельность органов исполнительной власти на интересы пользователей; повысить качество и эффективность административно-управленческих процессов в органах исполнительной власти.

3. Оптимизация функций органов исполнительной власти и противодействие коррупции

Целями реализации административной реформы по этому направлению являются оптимизация функций органов исполнительной власти, включая функции по осуществлению контроля и надзора, и внедрение особых механизмов противодействия коррупции в органах исполнительной власти.

Основная деятельность должна быть сосредоточена на исключении избыточных и дублирующих функций органов исполнительной власти, организационном разделении правоустанавливающих функций, функций надзора и контроля и функций по управлению государственным имуществом и предоставлению государственных услуг

4. Повышение эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и общества

Целями мероприятий по данному направлению являются повышение эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и гражданского общества, а также повышение открытости деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

В рамках административной реформы необходимо разработать нормативно-правовую и методическую базу и внедрить механизмы повышения открытости государственных и муниципальных органов, а также обеспечить совершенствование взаимодействия органов исполнительной власти и общества. В частности, необходимо создать действенные каналы влияния гражданского общества (граждан, организаций, делового сообщества) на подготовку и принятие затрагивающих их права и законные интересы решений органов исполнительной власти.

Должны быть разработаны и внедрены механизмы:

1) раскрытия информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления;

2) проведения публичных обсуждений подготавливаемых решений;

3) проведения общественной экспертизы социально значимых решений органов исполнительной власти;

4) включения представителей гражданского общества в коллегии надзорных органов, рабочие группы, другие структуры по подготовке нормативных правовых актов и иных затрагивающих права и законные интересы граждан и организаций решений органов исполнительной власти;

5) создания и деятельности при органах исполнительной власти общественных советов с участием представителей гражданского общества;

6) определения рейтингов органов исполнительной власти и органов местного самоуправления по критерию открытости.

5. Модернизация системы информационного обеспечения органов исполнительной власти

Целью мероприятий по указанному направлению является модернизация системы информационного обеспечения деятельности органов исполнительной власти на основе внедрения международных стандартов и создания систем мониторинга по основным направлениям реализации административной реформы.

В рамках данного направления планируется разработка методических основ и систем мониторинга процессов управления по результатам, качества предоставления государственных услуг, результативности ведомственных и региональных антикоррупционных программ, проведения закупок для государственных нужд, информационной открытости органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, развития гражданского общества и участия его представителей в процессе подготовки и принятия государственными органами решений с последующим осуществлением необходимого мониторинга.

6. Обеспечение административной реформы

Неподготовленность участников административной реформы к ее проведению может привести к замедлению процесса преобразований и обуславливает необходимость эффективной координации мероприятий по проведению административной реформы на федеральном и региональном уровнях.

Целями мероприятий по данному направлению являются формирование необходимого организационного, информационного, кадрового и ресурсного обеспечения административной реформы, совершенствование механизмов распространения успешного опыта государственного управления.

В рамках реализации указанных мероприятий предполагается:

1) создание типовых программ административной реформы для федеральных министерств, федеральных служб и агентств;

2) создание типовой программы административной реформы в субъекте РФ;

3) разработка методических рекомендаций по проведению административной реформы в муниципальном образовании;

4) разработка программ обучения новым процедурам государственного управления для их реализации в рамках образовательных программ и курсов повышения квалификации государственных и муниципальных служащих;

5) мониторинг результативности мероприятий административной реформы на федеральном и региональном уровнях;

6) совершенствование механизмов распространения успешного опыта государственного управления;

7) взаимодействие с общественностью по вопросам реализации административной реформы;

8) формирование эффективного механизма управления мероприятиями по проведению административной реформы.

Говоря о реформах, российский социолог, профессор Питирим Сорокин (1889—1968) сформулировал четыре признака их успешности:

1) соответствие данной реформы базовым инстинктам народа (т. е. представлению народа о добре и зле);

2) научная обоснованность реформы;

3) апробирование реформы в неком узком регионе;

4) законность реформ.

Можно назвать еще несколько условий: наличие модернизационного проекта (стратегии реформ); согласие активной части общества, готовой сознательно осуществлять эту стратегию; наличие стратегически мыслящей элиты; способность элиты быть социально ответственной.

Реформирование системы государственного управления в России является одним из важных условий высоких темпов социально-экономического развития страны. В связи с этим особое значение приобретает сбалансированность мер по реализации административной реформы, направленной на повышение эффективности деятельности органов власти и приоритетных направлений реформирования политической системы Российской Федерации.

Тема 6. Тенденции развития федеративных отношений

6.1. Территориальная организация власти и формы государственного устройства

Государство объединяет разнородные (в этническом, религиозном, языковом, культурном отношениях) социальные общности, поэтому возникает потребность обеспечить взаимодействие этих общностей и целостность государства. Управление большим государством, имеющим значительную территорию и многочисленное население, из центра достаточно трудно, что предполагает создание довольно сложной системы управления.

Устойчивость государственных институтов, всей политической жизни общества во многом зависит от формы государственного устройства. Форма государственного устройства отражает территориальную структуру государства, соотношение между государством и его составными территориальными единицами.

Важно уточнить, что территория – один из основных признаков государства и важнейший элемент познания сущности государства как формы политической организации общества – представляет собой фундамент построения системы органов государственной власти и местного самоуправления, направленный на успешное решение проблем рациональной организации государства.

Под территориальной организацией следует понимать определенные правила обустройства как составных частей государственной территории, так и государства в целом; при этом территориальная организация государства обеспечивает установление соответствующих взаимосвязей между территориальными единицами, а также осуществление публичной власти на основе деления территории.

Когда мы говорим о территориальной структуре государства, то имеем в виду, прежде всего, форму территориальной организации власти. Территориальное устройство государства – это, с одной стороны, форма территориальной организации власти, а с другой – система взаимоотношений государства как целого с его составными частями (территориями). Характер этих взаимоотношений определяет две основные формы государственно-территориального устройства: унитарную и федеративную. Третья форма государственного устройства – конфедерация – это уже не территориальное объединение составных частей государства, а обычно объединение суверенных государств, которые обладают собственным территориально-государственным устройств ом.

Политике-территориальное устройство государства это способ политической и территориальной организации государства, система взаимосвязей людей, проживающих в центре и различных регионах, распределения власти на территории государства между центральными и местными органами государственной власти.

Большинство государств мира имеет унитарное территориальное устройство. Унитарное – единое государство с единой конституцией и гражданством, с единой системой органов власти и судопроизводства, где функционирует единая система законодательства, единая правовая и денежная системы. Унитарное государство характеризуется централизованным руководством административно-территориальными единицами и отсутствием обособленных (самостоятельных) государственно-территориальных образований. Это единое, неделимое, составляющее одно целое государственно-территориальное устройство. Вместе с тем различают два типа современного унитарного государства – централизованные и децентрализованные унитарные государства.

В централизованных унитарных государствах подчинение регионов центру осуществляется через должностные лица, назначенные центральными органами власти. К такому типу унитарного государства можно отнести Казахстан, Нидерланды, Узбекистан, Финляндию. В децентрализованных унитарных государствах региональные органы власти формируются независимо от центральных, поэтому их правовые отношения строятся на началах децентрализации. Такими унитарными государствами являются Великобритания, Испания, Италия, Новая Зеландия, Япония.

Нередко современные унитарные государства делят на государства с симметричным и асимметричным территориальным устройством.

Государство с симметричным административно-территориальным устройством характеризуется тем, что его территориальные части имеют равный политико-правовой статус. Например, воеводства в Польше или области в Белоруссии равноправны. В государстве с асимметричным административно-территориальным устройством его территориальные части имеют различный политико-правовой статус. Такие характерные особенности присущи Италии, где Сицилия, Сардиния и некоторые другие территориальные единицы имеют особые формы и условия автономии, причем статус этих автономий определяется отдельными конституционными законами. Асимметричный статус имеют и многие регионы Испании (Каталония, Галисия). В последние годы Италия, Испания, Нидерланды и Франция, оставаясь формально унитарными, используют в государственно-территориальном устройстве отдельные элементы федерализма.

В современных унитарных государствах нередко существует несколько звеньев административно-территориальных единиц в зависимости от численности населения и территориальных размеров государства. Существует двухзвенное, трехзвенное и четырехзвенное административно-территориальное деление. Обычно самыми крупными территориальными единицами являются губернии, области, провинции; эти территориальные единицы делятся на округа, районы, уезды и т. п. Некоторые небольшие государства вообще не имеют административно-территориальных делений.

Территориальную организацию федеративного государства можно рассматривать как систему, состоящую из следующих составных частей: политико-территориальной организации (в Российской Федерации – республики, края, области и т. д.), административно-территориальной организации субъектов федерации (города, районы, поселки и т. д.), экономико-территориальной организации (зонально-экономический регион, экономический район субъекта федерации, муниципальная единица) и ведомственной организации (управления, отделы и т. д.).

Принято считать, что в условиях федерации как на уровне центра, так и территориальных частей присутствуют основные структурные элементы государства: законодательная, исполнительная, судебная власть, другие части государственного аппарата и т. д. При этом наличие данных элементов гарантировано нормами конституционного права и они не могут быть произвольно ликвидированы центральной властью.

Федерация – это, прежде всего, комплекс территорий, имеющих специфические признаки, характеризующие само государство. Но эти территории не являются государствами, они госу-дарствоподобные, так как представляют собой территориальные единицы государства (их обычно называют государственно-территориальными образованиями) и не имеют суверенитета, т. е. независимой и неограниченной от внешних факторов верховной власти, поскольку суверенитет – атрибут государства и не присуш его территориальным единицам.

Федеративное государственное устройство характеризуется объединением двух или нескольких территориальных единиц – субъектов федерации (штатов, земель, провинций, кантонов, республик, областей) в одно государство. Эти территории обладают значительной политической, экономической и культурной самостоятельностью, имеют собственное административно-территориальное деление и законодательство.

В федеративных государствах действуют высшие федеральные органы власти и высшие органы власти на уровне субъектов федерации, т. е. существуют два уровня государственной власти – федеральный и региональный.

Полномочия органов власти обоих уровней имеют конституционное или иное законодательное разграничение. Для федераций характерно наличие двойной правовой системы, нередко двойного гражданства, двухпалатного парламента, одна из палат которого представляет интересы субъектов федерации, а вторая – общенациональные интересы.

Выделяется три наиболее известные формы федерации: договорная, централистская и кооперативная. При этом следует подчеркнуть, что конкретные формы федерации постоянно меняются, отражая различные варианты взаимоотношений между федеральной властью и субъектами федерации.

Договорная форма федерации рассматривает федерацию как объединение государств, передающих на основе договора некоторые права новообразованным центральным органам власти. Централистская форма федерации предполагает, что вся социально-экономическая и политическая жизнь в отдельных частях государства должна осуществляться на основе решений федеральных органов. Кооперативная форма федерации основывается на социально-экономическом сотрудничестве между федеральным центром и субъектами федерации.

Известны также две основные формы образования федераций: на основе союза и на основе автономии субъектов федерации. Принято считать, что большинство федераций, созданных первоначально на основе союза, с течением времени в ходе процессов централизации превратилось фактически в федерации, основанные на автономии субъектов, не имеющих права выхода из ее состава. В последние годы используется качественно новое понятие «европейский федерализм» – особая форма политического союза государств Западной Европы, где политическая интеграция основывается на слиянии государственных структур в более широкую межгосударственную общность с созданием новых институтов власти и передачей им части суверенных прав национальных политических органов. В мире сложились два основных принципа построения федерации – национально-территориальный и территориальный.

Конфедерация объединяет самостоятельные государства для решения общих актуальных проблем (военных, энергетических, финансовых и др.). Конфедерацию нельзя назвать формой государственного устройства. Это временный межгосударственный союз, образованный на основе международного договора, члены которого полностью сохраняют свой государственный суверенитет.

Основные признаки конфедерации: 1) отсутствие единой территории; 2) неограниченное право выхода из союза; 3) центральное правительство зависит от правительств независимых государств, поскольку содержится на их средства; 4) финансовые средства на общие цели, единую политику формируются из взносов членов союза; 5) вооруженные силы конфедерации находятся под общим командованием; 6) общая согласованная международная политика не исключает самостоятельной позиции членов конфедерации в конкретных вопросах; 7) юридически все члены равноправны, но реально приоритетную роль в конфедерации играет государство с более высоким военно-экономическим потенциалом.

Конфедерации обычно недолговечны – они либо распадаются, либо трансформируются в федерацию. Однако принцип конфедерализма может стать стимулирующим фактором современных интеграционных процессов (в развитии Европейского союза, стран СНГ и т. д.).

6.2. Современный федерализм: понятие, принципы, признаки, критерии

Федерализм – это система основных признаков и принципов определенной формы государственного устройства, совокупность структур, норм и методов государственного управления, которые устанавливают взаимодействие центра и субъектов и обеспечивают рациональное и эффективное функционирование государства в интересах как федерации в целом, так и ее субъектов.

К сущностным признакам федерализма относятся: 1) государ-ствоподобный характер объединенных в единое государство территориальных единиц – субъектов федераций; 2) конституционное разграничение компетенций между субъектами и центром;

3) недопустимость изменений границ без согласия субъектов;

4) территория федерации состоит из территорий субъектов федерации (штатов, республик, земель и т. д.) и в политико-административном отношении не представляет собой единое целое, но существует единая система границ и ее охраны; 5) субъекты федерации не обладают суверенитетом в полном объеме, не имеют право на сецессию (односторонний выход из федерации); 6) субъекты федерации имеют свою систему законодательных, исполнительных и судебных органов власти, но по отношению к федеральной системе федеральных органов государственной власти они являются подсистемами, пределы их юрисдикции определяются федеральными конституцией и законами; 7) субъекты федерации разрабатывают свою конституцию (устав), систему законов, соблюдая приоритет, соответствие федеральным конституции и законодательству; 8) в федерации нет единого государственного бюджета, а есть федеральный бюджет и бюджеты субъектов федерации; 9) гражданство в федерации обычно двойное: каждый гражданин считается гражданином федерации и гражданином соответствующего субъекта федерации; 10) законодательно регулируется, гарантируется равноправие всех граждан на территории федерации; 11) субъекты не обладают полным верховенством на своей территории и ограничиваются в правах самостоятельно действовать в сфере международных отношений; 12) федеральный парламент обычно двухпалатный, верхняя палата состоит из представителей субъектов федерации, нижняя – является органом общенародного представительства и избирается всенародно.

К основным принципам федерализма относятся: добровольность объединения государств и подобных образований в единое государство; принятие федеральной конституции и конституций субъектов федерации; однопорядковый (симметричный) конституционный статус субъектов федерации и их равноправие; конституционно-правовые разграничения суверенитета федерации и суверенности ее субъектов; общие территория и гражданство; единая денежная и таможенная системы, федеральная армия и другие институты государства, которые обеспечивают его безопасное существование и функционирование.

Формы федерации отражают варианты взаимоотношений между федеральной властью и субъектами федерации.

Принято считать, что федеративные государства должны соответствовать следующим условным критериям: 1) федеральное правительство (власть) обладает правом исключительного контроля над проведением внешней политики; 2) государства – субъекты федерации неправомочны выйти из федерации или в одностороннем порядке прекратить связи с национальным союзом (федерацией); 3) федеральное правительство может использовать свою власть независимо от государств – членов федерации и проводить свою волю без их прямого одобрения; 4) никакие поправки не могут быть внесены в федеральную конституцию без одобрения государств – членов федерации; 5) федеральное правительство неправомочно в одностороннем порядке изменить границы субъектов федерации; 6) государственная власть разделена между федеральным правительством и правительствами государств – субъектов федерации; 7) определенные и достаточно значительные полномочия должны быть оставлены за государствами-членами;

8) главный законодательный орган страны должен быть бика-меральным, а государства – субъекты федерации должны иметь равное представительство, по крайней мере в одной из его палат;

9) суд должен быть организован по дуальному принципу: каждый уровень имеет свои суды для обеспечения действенности законов;

10) федеральный суд толкует конституцию и может разрешить конфликты между федеральным правительством и правительствами государств – членов федерации.

6.3. Конституционно-правовые основы современного российского федерализма

Основы конституционного строя Российской Федерации характеризуют Россию как демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления.

Согласно ст. 5 Конституции «Российская Федерация состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов – равноправных субъектов Российской Федерации». В связи с этим при рассмотрении проблем политико-территориального устройства республики нередко называют национально-государственными образованиями; края, области, города федерального значения – административно-территориальными образованиями; автономную область и автономные округа – национально-территориальными образованиями. Такая характеристика вызвана тем, что политико-территориальное устройство современной России основано на двух взаимосвязанных принципах – национально-территориальном и территориальном.

С правовой точки зрения эти различия в названиях (республика, край, область) субъектов Федерации не могут служить основанием для того, чтобы считать, что субъекты РФ имеют какие-либо различия в статусе и полномочиях, так как они равноправны между собой и во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти в соответствии ч. 4 ст. 5 Конституции. Равноправность субъектов РФ не может быть поставлена под сомнение и в связи с тем, что в Конституции вслед за упоминанием республик в скобках помещено слово «государство», а также потому, что Основные Законы российских республик называются конституциями, тогда как в других субъектах они именуются уставами. В этих различиях названий некоторые усматривают неравноправность субъектов РФ и даже асимметричность конституционного статуса субъектов РФ. Однако, в частности, в ч. 1 ст. 5 Конституции устанавливается равноправие всех субъектов РФ (республик, краев, областей), а ч. 2 той же статьи определяет статус республик как государств, имеющих свою конституцию в отличие от других субъектов. Такое несогласование создает конституционно-правовую предпосылку для фактического неравенства субъектов с неизбежными взаимными конфликтами как между ними, так и с федеральными органами. Говоря о субъектах Федерации, изначально имеют в виду их равноправность, иначе не может быть полноценной федеративной системы.

Конституция (ч. 3 ст. 5) подчеркивает, что в основе федеративного устройства России лежит примат ее государственной целостности, единство государственной власти при разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Федерации и органами государственной власти субъектов РФ. Конституция признала разнообразие национальной, демографической, географической, коммуникативной, бытовой и иной специфики субъектов Федерации и предоставила возможность конституционного (уставного) регулирования общественных отношений в пределах каждого субъекта РФ.

Федерация, имея два уровня государственной власти, регулирует не всю сферу политической жизни государства, так как опирается на конституционный принцип разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными и региональными органами государственной власти. Этот принцип нельзя рассматривать отдельно от другого конституционного принципа, согласно которому во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты Российской Федерации между собой равноправны.

Единообразие применения принципов территориально-политического устройства Российской Федерации гарантирует на всей ее территории независимо от названия субъекта Федерации (республика, край, область и т. п.) развитие местного самоуправления. Эта форма народовластия может учитывать исторические, национальные и культурные особенности, сложившиеся на территории того или иного субъекта РФ, но политические принципы организации местной власти остаются едиными для всех субъектов.

Федеративное устройство России основано не только на ее государственной целостности и единстве системы государственной власти, но и на равноправии и самоопределении российских народов. Учитывая многонациональное Российской Федерации, это самоопределение может быть реализовано в соответствии с Конституцией и федеральным законодательством только в рамках Российской Федерации, т. е. не допускается самоопределение вплоть до отделения. Поэтому реализация конституционного принципа равноправия и самоопределения народов во внутригосударственных федеративных отношениях не может быть связана с постановкой каким-либо народом, проживающим в пределах территории Российской Федерации, вопроса о праве на самоопределение в форме образования самостоятельного суверенного государства.

Принцип равноправия народов подтверждается ст. 6 Конституции, где признаются равные права и свободы людей независимо от их местожительства, их принадлежности к национально-государственному или административно-территориальному образованию. Все народы равноправны независимо от их численности и уровня развития. Существует взаимосвязь между правами и свободами личности и правами и свободами народов. Не может быть свободным тот народ, в котором подавляются права человека, как не может чувствовать себя свободным человек, если попираются права его народа.

Закрепление в Конституции получил принцип самоопределения народов. Невозможно представить организацию государственной власти и системы государственного управления, демократическую и республиканскую формы правления в масштабах национального государства без принципа политического представительства. Основным инструментом реализации принципа представительства являются политические партии и выборы. Большинство государственных институтов, принимающих ключевые для государства и общества решения, имеющие жизненно важное значение для граждан, организуются в результате периодически проводимых выборов.

6.4. Особенности политико-территориальной организации Российской Федерации

Конституционное оформление современного государственного устройства Российской Федерации происходило в сложных условиях перехода от советской модели федерализма к модели правовой. Поэтому выделенные выше критерии федеративного устройства государства в условиях России имеют свои особенности, а некоторые из них просто неприемлемы.

Практически ни в одном федеративном государстве в мире не предполагается наличие единой системы исполнительной власти. В соответствии же со ст. 77 Конституции предполагается создание единой системы исполнительной власти в рамках исключительных предметов ведения Российской Федерации и совместных предметов ведения Российской Федерации и субъектов РФ.

Судебная система Российской Федерации также существенно отличается от судебных систем других федеративных государств, так как является исключительно федеральной. В субъектах РФ могут быть созданы лишь конституционные (уставные) суды с довольно ограниченными полномочиями.

Различные виды субъектов РФ (республики, края, области, автономные образования, города федерального значения) и некоторые неопределенности в вопросах равноправности их конституционно-правового статуса делают Россию асимметричной федерацией.

Многонациональный состав населения, огромная территория с различными природными и географическими условиями, исторический след в национальных отношениях и конкретная политическая ситуация, связанная с угрозой распада Российского государства – все это обусловливает специфику федеративного устройства России.

По своему социальному содержанию российский федерализм олицетворяет государственное единство, объединение десятков народов как этнотерриториальных общностей вокруг русского народа, являющегося ядром и главной объединяющей силой многонационального федеративного государства.

Особенность современного российского федерализма заключается в том, что в нем сочетаются территориальные (общетерриториальные) и национальные (национально-территориальные) начала.

Особенность современного российского федерализма состоит в том, что это – сравнительно молодой федерализм, находящийся еще в процессе становления в неразрывной связи с дальнейшей демократизацией страны. Хотя формально российский федерализм берет свое начало с октября 1917 г., его реальное становление и развитие началось лишь с последнего десятилетия XX в.

Одной из особенностей российского федерализма является то, что Российская Федерация – самая большая в мире федерация. Большое количество субъектов создают проблему управляемости. Теория управления определяет масштаб управляемости в пределах 9—13 объектов. Происходящий сегодня процесс объединения субъектов РФ как способ решения данной проблемы пока не дал конкретных результатов.

Российская Федерация – асимметричная федерация, допускает разнохарактерный статус, политическое, государственно-правовое и финансовое положение входящих в нее субъектов. Симметрия нарушена, поскольку изначально в основу определения субъектов РФ были заложены разные начала: одни формировались по национальному признаку и стали республиками, другие – по территориальному – края, области, города Москва и Санкт-Петербург, третьи – по смешанному, национально-территориальному – автономная область и автономный округ. Так установилось три модели конституционного устройства субъектов РФ. Конституция исходила из Федеративного Договора и закрепила его компромиссные положения: с одной стороны, равноправие всех субъектов между собой и во взаимоотношениях с органами государственной власти, с другой стороны – подтвердила разнообразие социально-политических статусов Российской Федерации.

В соответствии со ст. 66 Конституции статус республики определяется Конституцией и Конституцией Республики.

Особенностью Российской Федерации является правовой статус автономных округов – их двойная правосубъектность: они являются самостоятельными субъектами РФ, но территориально входят в состав области, края (таких же равноправных субъектов РФ). Взаимоотношения автономных округов с областью и краем, в состав которого они входят, требуют законодательного регулирования.

Особенностью и противоречием российского федерализма одновременно является закрепленное в Конституции (ч. 3 ст. 11) положение о том, что разграничение полномочий может осуществляться не только Конституцией, но и Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий. Исходя их этого, договорные отношения могут иметь конституционный, договорной или смешанный характер. Существующие отношения органов государственной власти субъектов РФ с федеративными органами можно условно разделить на три вида: близкие к конфедеративным, федеративные, но основанные на индивидуальных договорах, строящиеся на Конституции и Федеративном договоре и уставах большинства субъектов Федерации.

В Конституции не упоминается термин «суверенитет» по отношению к субъектам, государственный суверенитет распространяется на всю территорию Российской Федерации, в то же время федеральная власть компетентна в решении только вопросов, определенных Конституцией и касающихся всего государства. Но ст. 76 Конституции определяет пределы ведения Российской Федерации, совместное ведение Российской Федерации и субъектов РФ, осуществление собственного регулирования субъектов РФ – принятие законов и нормативных актов субъектов РФ, причем в данной сфере действует нормативно-правовой акт субъекта РФ, что подчеркивает «суверенность» государственной власти субъекта РФ.

Кроме того, субъекты РФ самостоятельно распоряжаются своей собственностью, могут реализовывать свои национальные потребности и интересы. Проблема заключается в том, что конституции ряда субъектов РФ суверенитет республики признают более объемным, повышая статус своего государственного образования, выводя его за рамки, установленные Конституцией и международными принципами федерализма. Эти особенности и противоречия определяют задачи и основные направления развития федеративных отношений, федеральной национальной и региональной политики.

6.5. Этапы развития федеративных отношений

Первый этап – 1991—1993 гг. Он характеризуется развитием тенденции децентрализации и стремлением выйти из состава Российской Федерации ряда субъектов РФ. Определенной формой компромисса центральной и региональной власти явились Федеративные договоры от 31 марта 1992 г. о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти республик, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации. После их подписания началось активное реформирование исполнительной вертикали власти, ее централизация и подчинение Президенту РФ. Был учрежден институт представителей Президента в субъектах РФ в целях координации деятельности федеральных и региональных властных структур. Этот этап завершился роспуском Верховного Совета, что привело к острому противоборству и дестабилизации ситуации в стране.

Второй этап – 12 декабря 1993 г. Началом данного этапа явилось принятие Конституции, которая создала рамочные основы для взаимодействия властей. Особенностью данного этапа является несовершенство законодательного регулирования взаимоотношений федеральных и региональных органов государственной власти. В этих условиях субъекты РФ самостоятельно определяют свои системы государственной власти и политические режимы (парламентский, президентский), выстраивают взаимоотношения с федеральным центром. Уступки Центра наиболее влиятельным в политическом отношении субъектам Федерации (Татарстан) способствуют стабилизации ситуации в стране.

Третий этап – 15 февраля 1994 г. Договор Российской Федерации и Республики Татарстан о разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан.

Четвертый этап —конец 1994 г. Массовое подписание Федеративных договоров. В эти годы прошли выборы губернаторов, и регионы получили значительную независимость от Центра. Данный этап характеризуется новой волной децентрализации. В условиях определенной разбалансированности федерально-региональных взаимоотношений широкое распространение получила практика заключения двухсторонних договоров и соглашений между федеральным Центром и субъектами РФ. Она в определенной степени компенсировала несовершенство законодательной базы федерально-регионального взаимодействия, сняла напряжение и обеспечила определенный уровень стабилизации отношений федеральных и региональных органов государственной власти. Вместе с тем усугубилась проблема асимметрии федеративных отношений.

Пятый этап – 1999 г. – принятие Федерального закона от б октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ), установившего общие принципы и порядок разграничения предметов ведения и полномочий путем заключения договоров о таком разграничении между органами государственной власти субъектов РФ и федеральным центром, который обязал субъекты РФ до 21 июня 2002 г. привести тексты договоров в соответствие с Конституцией.

Шестой этап начался в 2000 г. и ознаменовался изменением порядка формирования верхней палаты федерального парламента – Совета Федерации Федерального Собрания РФ, созданием института федеративных округов, реорганизацией института полномочных представителей президента в регионах, а также созданием Государственного совета РФ.

Седьмой этап развития федеративных отношений наступил в 2004 г. и связан с процессом укрепления вертикали власти, а именно: в сентябре 2004 г. был изменен порядок формирования высших должностных лиц субъектов РФ. Были внесены изменения и дополнения в Закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ, в частности он был дополнен главами, определяющими общие принципы разграничения полномочий между федеральными органами и органами власти субъекта РФ и экономическую основу деятельности органов государственной власти субъекта РФ.

Тема 7. Организация власти в субъектах РФ

7.1. Система региональной государственной власти

Федеративное государство предполагает существование как минимума двух уровней власти: федеральный и уровень субъектов. Для Российской Федерации как федеративного государства характерно наличие нескольких уровней государственного управления: федерального уровня, регионального (субъектов Федерации) и местного (органов местного самоуправления). Система трехуровневой власти является одним из признаков демократичности государства, а разделение полномочий между этими уровнями власти – признаком ее децентрализации.

Система государственной власти в России имеет два уровня – федеральный и региональный. Конституция регламентирует как исключительные полномочия федеральных органов государственной власти и исключительные полномочия региональных органов государственной власти, так и совместные полномочия федеральных и региональных органов власти. Полномочия органов местной власти в Конституции определены отдельно, поскольку в России гарантируется самостоятельность местного самоуправления в пределах его полномочий, и органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Правовым основанием образования и деятельности органов государственной власти субъектов РФ являются Конституция, федеральные законы, конституции (уставы) и законы субъектов Федерации.

Конституция определяет основные принципы, на которыхдолжна строится деятельность органов государственной власти субъектов РФ: самостоятельность и независимость органов власти субъектов РФ, обладающих вне предметов федерального ведения и предметов совместного ведения всей полнотой государственной власти; государственная целостность и единство органов государственной власти; защита прав граждан на всей территории Российской Федерации; разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными органами и органами государственной власти субъектов РФ.

Установление общих принципов организации государственной власти субъектов РФ входит в совместное ведение Российской Федерации и субъектов РФ, а система органов государственной власти формируется субъектами РФ самостоятельно. Закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ четко установил систему органов государственной власти регионов, которую составляют:

1) законодательный (представительный) орган государственной власти;

2) высший исполнительный орган государственной власти;

3) иные органы государственной власти, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта РФ.

Конституцией (уставом) субъекта РФ может быть установлена должность высшего должностного лица субъекта РФ.

Деятельность органов государственной власти субъектов РФ осуществляется в соответствии со следующими принципами:

1) государственная и территориальная целостность России;

2) распространение суверенитета России на всю ее территорию;

3) верховенство Конституции и федеральных законов на всей территории России;

4) единство системы государственной власти;

5) разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную;

6) разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти России и субъектов РФ;

7) самостоятельное осуществление органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления принадлежащих им полномочий.

Федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ по взаимному соглашению могут передавать друг другу осуществление части своих полномочий.

Специфику организации государственной власти в субъектах РФ определяет распределение полномочий исследуемого уровня управления по горизонтали, механизм взаимного сдерживания и контроля, способ формирования и политическая ответственность исполнительных органов власти и высших должностных лиц субъекта РФ. Именно это характеризует форму правления в конкретном регионе в рамках известных трех моделей организации власти: президентской, парламентской или смешанной (президенте ко – парламентской).

7.2 Законодательные органы власти субъектов РФ

Законодательный орган имеет статус постоянно действующего высшего и единственного органа законодательной власти субъекта РФ. Его функции составляют законодательное регулирование по предметам ведения субъекта РФ и предметам совместного ведения, а также самостоятельное решение вопросов организационного, правового, информационного, материально-технического и финансового обеспечения своей деятельности. Законодательный орган обладает правами юридического лица, имеет гербовую печать. Наименование законодательного органа государственной власти субъекта РФ, его структура устанавливаются конституцией (уставом) субъекта с учетом исторических, национальных и иных традиций субъекта РФ.

Закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ определяет структуру и способы формирования законодательного органа государственной власти. Депутаты законодательного органа государственной власти субъекта РФ избираются гражданами России, проживающими на территории субъекта РФ и обладающими активным избирательным правом. Депутатом может быть избран гражданин России, обладающий в соответствии с федеральным законодательством, конституцией (уставом) и (или) законом субъекта РФ пассивным избирательным правом. Выборы проводятся на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Статус депутата, срок его полномочий, порядок подготовки и проведения выборов регулируются федеральным законодательством, конституцией (уставом) и законами субъекта РФ.

Большинство законодательных органов субъектов РФ являются однопалатными, лишь в некоторых республиках законодательные органы власти состоят из двух палат. Законодательные органы субъектов РФ формируются в ходе специальных выборов на основе мажоритарной и пропорциональной избирательных систем. Не менее 50% депутатов законодательного органа субъекта РФ должны избираться по единому избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за списки кандидатов в депутаты, выдвинутых избирательными объединениями.

Число депутатов законодательного органа государственной власти субъекта РФ устанавливается конституцией (уставом) субъекта РФ. Численный состав депутатских мандатов колеблется от 11 в Таймырском автономном округе до 194 депутатов в Республике Башкортостан. Срок полномочий депутатов законодательного органа устанавливается конституцией (уставом) субъекта РФ, но не может превышать пяти лет. Число депутатов, работающих на профессиональной постоянной основе, устанавливается законом субъекта РФ.

Расходы на обеспечение деятельности законодательного органа государственной власти субъекта РФ предусматриваются в бюджете субъекта РФ отдельно от других расходов в соответствии с бюджетной классификацией РФ. Управление и распоряжение средствами бюджета субъекта РФ в процессе его исполнения законодательным органом, отдельными депутатами или группами депутатов не допускаются. При этом полномочия законодательного органа субъекта РФ по осуществлению контроля за исполнением бюджета субъекта РФ не ограничиваются.

Законодательный орган является правомочным, если в его состав избрано не менее /3 от установленного числа депутатов. Правомочность заседания законодательного органа определяется законом субъекта РФ. Заседания законодательного органа являются открытыми, но допускается и закрытая форма, что устанавливается регламентом этого органа.

Полномочия законодательного органа достаточно обширны. Это:

1) утверждение программ социально-экономического развития региона;

2) установление налогов и сборов и порядка их взимания (по предметам ведения субъекта РФ);

3) установление порядка образования и деятельности внебюджетных и валютных фондов, установление отчетности о расходовании средств этих фондов;

4) управление и распоряжение собственностью субъекта РФ;

5) утверждение и расторжение договоров субъекта РФ;

6) установление порядка назначения и проведения референдума субъекта РФ;

7) установление порядка проведения выборов в законодательный орган субъекта РФ;

8) проведение выборов в органы местного самоуправления;

9) определение административно-территориального устройства и порядка его изменения;

10) утверждение схемы управления субъектом РФ, определение структуры высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ.

Законодательный орган государственной власти субъекта РФ: принимает конституцию субъекта РФ и поправки к ней; осуществляет законодательное регулирование по предметам ведения субъекта РФ и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ в пределах полномочий субъекта РФ.

Законом субъекта РФ:

1) утверждаются бюджет субъекта РФ и отчет о его исполнении, представленные высшим должностным лицом субъекта РФ;

2) устанавливается порядок проведения выборов в органы местного самоуправления на территории субъекта РФ;

3) утверждаются программы социально-экономического развития субъекта РФ, представленные высшим должностным лицом субъекта РФ;

4) устанавливаются налоги и сборы, установление которых отнесено федеральным законом к ведению субъекта РФ, а также порядок их взимания;

5) утверждаются бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов субъекта РФ и отчеты об их исполнении;

6) устанавливается порядок управления и распоряжения собственностью субъекта РФ, в том числе долями (паями, акциями) субъекта РФ в капиталах хозяйственных обществ, товариществ и предприятий иных организационно-правовых форм;

7) утверждаются заключение и расторжение договоров субъекта РФ;

8) устанавливается порядок назначения и проведения референдума субъекта РФ;

9) устанавливается порядок проведения выборов в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ;

10) устанавливается административно-территориальное устройство субъекта РФ и порядок его изменения;

11) устанавливается система исполнительных органов государственной власти субъекта РФ.

Постановлением законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ:

1) принимается регламент указанного органа и решаются вопросы внутреннего распорядка его деятельности;

2) оформляется решение о наделении гражданина Российской Федерации по представлению Президента РФ полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ;

3) назначаются на должность и освобождаются от должности отдельные должностные лица субъекта РФ;

4) оформляется согласие на назначение на должность отдельных должностных лиц субъекта РФ, если такой порядок предусмотрен Конституцией, федеральными законами и конституцией (уставом) субъекта РФ;

5) назначается дата выборов в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ;

6) назначается референдум субъекта РФ в случаях, предусмотренных законом субъекта РФ;

7) оформляется решение о недоверии (доверии) высшему должностному лицу субъекта РФ, а также решение о недоверии (доверии) руководителям органов исполнительной власти субъекта РФ, в назначении которых на должность законодательный орган государственной власти субъекта РФ принимал участие в соответствии с конституцией (уставом) субъекта РФ;

8) утверждается соглашение об изменении границ субъекта РФ;

9) одобряется проект договора о разграничении полномочий;

10) назначаются на должность судьи конституционного (уставного) суда субъекта РФ;

11) оформляются иные решения по вопросам, отнесенным Конституцией, федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта РФ к ведению законодательного органа государственной власти субъекта РФ.

Законодательный орган государственной власти субъекта РФ в установленных конституцией (уставом) субъекта и законами субъекта РФ пределах и формах осуществляет контроль за соблюдением и исполнением законов субъекта РФ, исполнением бюджета субъекта РФ, исполнением бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов субъекта РФ, соблюдением установленного порядка распоряжения собственностью субъекта РФ.

Право законодательной инициативы принадлежит депутатам, высшему должностному лицу субъекта РФ, представительным органам местного самоуправления. Конституцией (уставом) субъекта РФ право законодательной инициативы может быть предоставлено иным органам, общественным объединениям, а также гражданам, проживающим на территории данного субъекта РФ.

Законопроекты, внесенные высшим должностным лицом субъекта РФ, рассматриваются по его предложению в первоочередном порядке. Законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет средств бюджета субъекта РФ, рассматриваются законодательным органом по представлению высшего должностного лица либо при наличии заключения указанного лица, которое представляется в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ в срок не менее 20 календарных дней.

Полномочия законодательного органа субъекта РФ могут быть прекращены досрочно в случае:

1) принятия решения о самороспуске;

2) роспуска указанного органа высшим должностным лицом субъекта РФ в случае принятия нормативного правового акта, противоречащего актам высшей юридической силы, если такие противоречия установлены судом, а законодательный орган не устранил их в течение шести месяцев со дня вступления в силу судебного решения.

В случае роспуска законодательного органа назначаются внеочередные выборы в законодательный (представительный) орган субъекта РФ. Указанные выборы проводятся не позднее чем через шесть месяцев со дня вступления в силу решения о досрочном прекращении полномочий законодательного органа.

Полномочия могут быть прекращены досрочно также в случае вступления в силу решения соответствующего суда о неправомочности данного состава депутатов законодательного органа субъекта РФ, в том числе в связи со сложением депутатами своих полномочий.

Законодательный (представительный) орган субъекта РФ вправе выразить недоверие высшему должностному лицу (руководителю высшего исполнительного органа) субъекта РФ в случае:

1) издания им актов, противоречащих Конституции, федеральным законам, конституции (уставу) и законам субъекта РФ, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а высшее должностное лицо не устранит указанные противоречия в течение месяца со дня вступления в силу судебного решения;

2) иного грубого нарушения федерального законодательства, законов субъекта РФ, если это повлекло за собой массовое нарушение прав и свобод граждан.

Решение о недоверии высшему должностному лицу принимается 1/3 голосов от установленного числа депутатов по инициативе не менее 1/3 от установленного числа депутатов. Данное решение влечет немедленную отставку высшего должностного лица и возглавляемого им органа.

В случае отставки высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ он продолжает действовать до сформирования нового высшего исполнительного органа субъекта РФ.

7.3. Организация исполнительных органов государственной власти в субъектах РФ

Исполнительная власть в субъектах РФ – это часть единой государственной власти Российской Федерации. Органы исполнительной власти имеют приоритетное значение в триаде ветвей власти, что обусловливает их ведущую роль в управлении наиболее важными процессами в государстве и регионе. Федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации.

В субъекте РФ устанавливается система органов исполнительной власти во главе с руководителем высшего исполнительного органа государственной власти. Структура исполнительных органов государственной власти субъекта РФ определяется высшим должностным лицом субъекта РФ.

Основной особенностью организации исполнительных органов государственной власти субъектов РФ является двухуровневая система правового регулирования, обусловленная следующими факторами: во-первых, разграничением предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами; во-вторых, необходимостью обеспечения единства системы органов исполнительной власти. С одной стороны, субъекты РФ самостоятельно формируют систему органов исполнительной власти на своей территории. С другой, федеральные органы исполнительной власти и органы власти субъектов РФ образуют единую систему органов исполнительной власти в Российской Федерации. В результате на территории каждого субъекта Федерации взаимодействуют различные системы органов исполнительной власти: федеральные органы власти; органы исполнительной власти данного субъекта РФ, а также муниципальные органы местного самоуправления. Следует отметить, что пока слабо разработан механизм оптимального взаимодействия исполнительных органов власти всех уровней.

Структура исполнительных органов государственной власти в субъектах РФ представлена в основном двумя моделями: единоначалие в руководстве исполнительным органом и коллегиальность в управлении.

Первая модель: высшее должностное лицо, руководитель исполнительной власти в субъекте РФ единолично создает структуру администрации субъекта РФ, наделяется разнообразными полномочиями в области формирования органов исполнительной власти, структуры администрации, бюджета, финансов и учета, управления собственностью, взаимодействия с учреждениями и предприятиями различных форм собственности в отраслях и сферах экономического и социально-культурного развития, осуществляет непосредственное руководство всеми структурными подразделениями утвержденной структуры администрации.

К полномочиям высшего должностного лица относятся:

1) право законодательной инициативы; подписания и опубликования законов;

2) отлагательное вето на законы;

3) исключительное право внесения законопроектов по бюджету, планам социально-экономического развития региона, организационной структуре исполнительной власти.

Большинство уставов субъектов РФ предусматривают механизм, сдерживающий власть высших должностных лиц, руководителей исполнительной власти субъекта РФ – право представительного органа на утверждение заместителей, структуры администрации, расходов на ее содержание, заслушивание ежегодных отчетов о деятельности администрации, право досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица и др.

Вторая модель структуры администрации субъекта РФ предполагает учреждение Правительства как самостоятельной организационно-правовой формы исполнительной власти с нормативно установленной компетенцией, полномочиями в установлении исполнительно-распорядительных функций. Правительство имеет два начала: первое – оно издает общезначимые для всего населения территории нормативные акты, т. е. является носителем публичного права, второе – Правительство является юридическим лицом, те субъектом гражданско-правовых, частноправовых отношений, оно может заключать сделки в сфере собственности, земли и иных отношений.

Есть промежуточная модель организации администрации, когда правительство не является юридическим лицом и не является самостоятельным субъектом – его статус, скорее, коллегии при губернаторе.

Разные модели исполнительной власти субъектов РФ не обеспечивают единое правовое и административно-управленческое поле в стране. В конституциях республик и уставах не определено соотношение актов, юридической силы тех, что издаются на местах, и актов федерального Правительства, у которого нет прямого административного воздействия на организационно-правовые органы исполнительной власти субъектов РФ.

Органы исполнительной власти в республиках РФ функционируют, как правило, на основе одного из вышеперечисленных вариантов.

1) Высший орган исполнительной власти республики возглавляет и формирует высшее должностное лицо самостоятельно. В этом случае высший орган исполнительной власти (правительство) полностью ответственно перед высшим должностным лицом субъекта РФ. Это характеризует систему органов исполнительной власти президентских республик.

2) Высший орган исполнительной власти имеет «двойную ответственность»: перед высшим должностным лицом субъекта РФ и законодательным органом субъекта РФ. Высшее должностное лицо не является главой исполнительной власти непосредственно, поскольку имеется должность председателя правительства. Это характерно для смешанных, полупрезидентских республик и большинства краев и областей.

3) При коллегиальной системе формирования и организации исполнительной власти в парламентских республиках исполнительная власть (правительство) формируется представительным законодательным органом власти. Это имеет место в Удмуртской Республике, Республике Дагестан.

Структура республиканских органов исполнительной власти характеризуется большим многообразием, что вытекает из разнообразия моделей организации системы органов исполнительной власти в республиках.

Высшим органом исполнительной власти в республиках является правительство. К его основным полномочиям относятся:

1) осуществление мер по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка;

2) разработка бюджета субъекта РФ, обеспечение его исполнения;

3) разработка и представление на утверждение законодательного (представительного) органа власти проектов планов социально-экономического развития субъекта РФ, отчетов об их исполнении;

4) формирование органов исполнительной власти субъекта РФ;

5) управление и распоряжение собственностью субъекта РФ.

7.4. Высшее должностное лицо субъекта РФ

Гражданин Российской Федерации наделяется полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ по представлению Президента РФ законодательным органом субъекта РФ. Если уставом субъекта предусмотрен двухпалатный законодательный орган субъекта РФ, решение о наделении гражданина полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ принимается на совместном заседании палат.

Положение о порядке рассмотрения кандидатур на должность высшего должностного лица субъекта РФ утверждено Указом Президента РФ от 27 декабря 2004 г. № 1603. Предложение о кандидатуре высшего должностного лица субъекта РФ вносится Президентом РФ в законодательный орган государственной власти субъекта РФ не позднее чем за 35 дней до истечения срока полномочий высшего должностного лица субъекта РФ.

Перед внесением Президентом РФ предложения о кандидатуре высшего должностного лица субъекта в законодательный орган субъекта РФ проводятся консультации по кандидатуре высшего должностного лица субъекта РФ. Законодательный орган субъекта РФ рассматривает представленную Президентом РФ кандидатуру высшего должностного лица субъекта РФ в течение 14 дней со дня внесения представления.

Решение законодательного органа субъекта РФ о наделении гражданина полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ считается принятым, если за него проголосовало более половины от установленного числа депутатов законодательного органа. В случае, когда субъектом РФ предусмотрен двухпалатный законодательный орган, решение о наделении гражданина полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ считается принятым, если за него проголосовало более половины от установленного числа депутатов каждой из палат законодательного органа власти субъекта РФ.

В случае отклонения представленной кандидатуры высшего должностного лица субъекта РФ, Президентом РФ не позднее семи дней со дня отклонения повторно вносится предложение о кандидатуре. В случае двукратного отклонения представленной кандидатуры (представленных кандидатур) высшего должностного лица субъекта РФ, Президент РФ назначает временно исполняющего обязанности высшего должностного лица субъекта РФ на период до вступления в должность лица, наделенного полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ, но не более чем на шесть месяцев.

В случае двукратного отклонения представленной кандидатуры высшего должностного лица субъекта РФ проводятся соответствующие консультации с законодательным органом субъекта РФ по кандидатуре высшего должностного лица субъекта РФ. По результатам консультаций Президент вправе внести предложение о кандидатуре высшего должностного лица субъекта либо назначить временно исполняющего обязанности высшего должностного лица субъекта.

Если политическая партия в соответствии с Федеральным законом от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» инициировала рассмотрение законодательным органом субъекта РФ предложения Президенту РФ о кандидатуре высшего должностного лица субъекта, данное предложение подлежит рассмотрению законодательным органом субъекта с учетом сроков, установленных федеральным законодательством для обеспечения реализации Президентом РФ своих полномочий по внесению указанной кандидатуры. Предложение политической партии о кандидатуре высшего должностного лица субъекта РФ, поддержанное большинством голосов от числа избранных депутатов законодательного органа субъекта РФ, оформляется соответствующим решением законодательного органа и направляется в установленном порядке Президенту РФ.

Если право инициировать рассмотрение предложения принадлежит более чем одной политической партии, самостоятельно участвовавшей в соответствующих выборах по формированию законодательного органа субъекта РФ, законодательным органом субъекта РФ рассматривается предложение каждой политической партии. В этом случае Президенту РФ направляется предложение политической партии о кандидатуре высшего должностного лица субъекта РФ, поддержанное наибольшим числом голосов депутатов, которое должно быть не менее чем большинство голосов от числа избранных депутатов законодательного органа субъекта РФ.

Если уставом субъекта РФ предусмотрен двухпалатный законодательный орган государственной власти субъекта РФ, предложение политической партии о кандидатуре высшего должностного лица рассматривается на совместном заседании палат. Указанное предложение политической партии направляется Президенту РФ, если оно поддержано большинством голосов от числа избранных депутатов каждой из палат законодательного органа субъекта РФ.

Высшим должностным лицом субъекта РФ может быть гражданин Российской Федерации, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, и достигший возраста 30 лет. Гражданин Российской Федерации наделяется полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ на срок не более пяти лет.

Наименование должности высшего должностного лица субъекта РФ устанавливается уставом субъекта РФ с учетом исторических, национальных и иных традиций данного субъекта.

В целом, высшее должностное лицо субъекта РФ имеет следующие полномочия: 1) представляет субъект РФ в отношениях с иными субъектами РФ, органами государственной власти; 2) подписывает законы, принятые законодательным органом власти;

3) формирует в установленном конституцией (уставом) субъекта РФ порядке и в соответствии со структурой органов исполнительной власти высший орган исполнительной власти субъекта РФ;

4) вправе требовать созыва внеочередного заседания законодательного органа государственной власти субъекта РФ; 5) вправе участвовать в работе законодательного (представительного) органа власти субъекта РФ; 6) осуществляет иные полномочия в соответствии с законодательством, обеспечивает координацию деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ с иными органами государственной власти субъекта РФ и может организовывать взаимодействие органов исполнительной власти субъекта РФ с федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами, органами местного самоуправления и общественными объединениями. Если высшее должностное лицо субъекта РФ временно не может исполнять свои обязанности, их исполняет должностное лицо, предусмотренное конституцией (уставом) субъекта РФ.

Полномочия высшего должностного лица субъекта РФ прекращаются досрочно в случае: а) его смерти; б) отрешения его от должности Президентом РФ в связи с выражением ему недоверия законодательным органом субъекта РФ; в) его отставки по собственному желанию; г) отрешения его от должности Президентом РФ в связи с утратой доверия Президента РФ, за ненадлежащее исполнение своих обязанностей; д) признания его судом недееспособным или ограниченно дееспособным; е) признания его судом безвестно отсутствующим или объявления умершим; ж) вступления в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда; з) его выезда за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства; и) утраты им гражданства Российской Федерации.

Законодательный орган субъекта РФ выражает недоверие высшему должностному лицу субъекта РФ в случае: 1) издания им актов, противоречащих Конституции, федеральному законодательству, уставу и законам субъекта РФ, если эти противоречия установлены соответствующим судом, а высшее должностное лицо субъекта РФ не устранит указанные противоречия в течение месяца со дня вступления в силу судебного решения; 2) установленного судом грубого нарушения федерального законодательства и законодательства субъекта РФ, если это повлекло за собой массовое нарушение прав и свобод граждан; 3) ненадлежащего исполнения высшим должностным лицом субъекта РФ своих обязанностей.

Решение законодательного органа субъекта РФ о недоверии высшему должностному лицу принимается /3 голосов от установленного числа депутатов по инициативе не менее 1/оот установленного числа депутатов.

В двухпалатном законодательном органе субъекта РФ решение о недоверии высшему должностному лицу субъекта РФ принимается /3 голосов от установленного числа депутатов каждой из палат по инициативе /3 от установленного числа депутатов палаты, наделенной конституцией (уставом) субъекта РФ правом инициирования вопроса о выражении недоверия высшему должностному лицу субъекта РФ. Решение законодательного органа субъекта РФ о недоверии высшему должностному лицу субъекта РФ направляется на рассмотрение Президента РФ для решения вопроса об отрешении высшего должностного лица субъекта РФ от должности. Решение Президента РФ об отрешении высшего должностного лица субъекта РФ от должности влечет за собой отставку возглавляемого указанным лицом высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ.

В случае отставки высшего исполнительного органа власти субъекта РФ он продолжает действовать до сформирования нового высшего исполнительного органа власти субъекта РФ.

Президент РФ назначает временно исполняющего обязанности высшего должностного лица субъекта РФ на период до вступления в должность лица, наделенного полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ, в случае: а) досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта РФ; б) временного отстранения высшего должностного лица субъекта РФ от должности; в) отсутствия законодательного органа власти субъекта РФ или его самороспуска; г) непринятия законодательным органом власти субъекта РФ по представленной Президентом РФ кандидатуре высшего должностного лица субъекта РФ в установленный законом срок решения о ее отклонении или о наделении указанной кандидатуры полномочиями высшего должностного лица; д) двукратного отклонения законодательным органом субъекта РФ представленной кандидатуры (представленных кандидатур) на должность высшего должностного лица субъекта РФ.

Временно исполняющий обязанности высшего должностного лица субъекта РФ не имеет права распускать законодательный орган субъекта РФ, вносить предложения об изменении устава субъекта РФ.

Предложение о кандидатуре высшего должностного лица субъекта РФ вносится Президентом РФ и рассматривается законодательным органом субъекта РФ не позднее 14 календарных дней со дня досрочного прекращения полномочий либо не позднее 35 дней до истечения срока полномочий высшего должностного лица субъекта РФ.

Уставом субъекта РФ для временно исполняющего обязанности высшего должностного лица субъекта РФ могут быть установлены ограничения на осуществление отдельных полномочий высшего должностного лица субъекта РФ.

7.5. Основы деятельности высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ

Исполнительный орган власти субъекта РФ является постоянно действующим органом исполнительной власти, обеспечивает исполнение федерального и регионального законодательства на территории субъекта РФ, обладает правами юридического лица, имеет гербовую печать. Финансирование высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ и возглавляемых им органов исполнительной власти осуществляется за счет средств бюджета субъекта РФ, предусмотренных отдельной статьей.

Высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ разрабатывает и осуществляет меры по обеспечению комплексного социально-экономического развития субъекта РФ, участвует в проведении единой государственной политики в области финансов, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения и экологии.

Высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ: а) осуществляет меры по реализации, обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью; б) разрабатывает для представления в законодательный орган субъекта РФ проект бюджета, а также проекты программ социально-экономического развития субъекта РФ; в) обеспечивает исполнение бюджета субъекта РФ и готовит отчет об исполнении бюджета и отчеты о выполнении программ социально-экономического развития субъекта РФ для представления их высшим должностным лицом субъекта РФ в законодательный орган субъекта РФ; г) формирует иные органы исполнительной власти субъекта РФ; д) управляет и распоряжается собственностью субъекта РФ в соответствии с законами субъекта РФ, а также федеральной собственностью, переданной в управление субъекту РФ.

Тема 8. Эффективность государственного управления

8.1. Теоретико-методологические подходы к определению эффективности

Модернизация системы государственного управления неразрывно связана с определением оптимальных параметров, способствующих формированию государственного управления как открытой, динамичной социальной системы. Для формирования эффективной модели государственного управления необходим комплексный анализ соотношения между политической системой, государственной властью, институтами гражданского общества, социально-экономическими стандартами и социокультурными нормами. В условиях изменений политической и социальной среды актуализируется проблема становления адекватной системы государственного управления, способной эффективно реагировать на вызовы внешней среды, становится очевидной необходимостью разработка сбалансированной системы показателей и критериев эффективности деятельности органов государственной власти.

Существуют несколько теоретико-методологических подходов к определению сущности эффективности. В разных сферах деятельности понимание эффективности имеет свои особенности. Так, в политике «эффективность» рассматривается как нечто положительное и желательное, получая тем самым смысл ценностной характеристики деятельности. В отношении к деятельности органов власти это термин стал действенным политическим символом, способным организовать общественное мнение в поддержку определенных предложений. В самом общем виде эффективность понимается как: возможность достижения результата; значимость получения результата для тех, кому он предназначен; отношение значимости этого результата к количеству усилий, потраченных на его достижение.

В теории организации и административном управлении эффективность определяется как отношение чистых положительных результатов (превышение желательных последствий над нежелательными) и допустимых затрат. В исследованиях по экономике и менеджменту выделяется два подхода к оценке эффективности. Первый связан с оценкой технической эффективности, второй – экономической эффективности. В показателях технической эффективности находит отражение характер оцениваемой деятельности: она свидетельствует о том, что «делаются правильные вещи». Показатели экономической эффективности характеризует то, как реализуется оцениваемая деятельность, насколько производительно используются затрачиваемые ресурсы, т. е. насколько «правильно делаются эти вещи»[11] . Эффективность управленческого или административного труда оценивается путем определения соотношения между полученным результатом и затраченными ресурсами.[12]

В исследованиях эффективности государственного управления, государственной бюрократии и институтов государства можно выделить несколько теоретико-методологических подходов, связывающих эффективность с определенными факторами.

1) Подход, основанный на концепции лидерства. Представители данного направления увязывают эффективность организации с лидерскими навыками, стилем управления, индивидуальными характеристиками и качествами руководителей органов власти, системами подбора, оценки выполнения задач, мотивацией и профессиональным развитием государственных служащих.[13]

2) Подход, развивающий теорию веберовскойрациональной бюрократии. С позиции данного подхода внимание акцентируется на иерархической структуре, функциональной специализации, наличии четких принципов регламентации профессиональной деятельности государственных служащих, которые рассматриваются как необходимые предпосылки для эффективной деятельности властных структур.[14]

3) Подход к эффективности деятельности, связанный с теорией жизненных циклов, состоит в рассмотрении эффективности государственного управления во взаимосвязи с оценкой влияния постоянно и циклично формирующихся коалиций или групп влияния в органах власти. Характер принятия решений в бюрократических структурах и их эффективность рассматриваются в контексте жизненных циклов развития организации.[15]

4) В рамках концепции профессионализма эффективная деятельность ставится в прямую зависимость от профессионализации органов государственной власти, наличия карьерных (профессиональных) чиновников, от уровня их профессионализма и компетентности.[16]

5) Экономический подход, связывающий повышение эффективности деятельности органов государственной власти с наличием механизма конкуренции среди ведомств, системой внедрения инноваций, а также политической и социальной подотчетностью государственных органов, в первую очередь перед налогоплательщиками.[17]

6) Экологический подход, в рамках которого подчеркивается, что результаты деятельности бюрократии зависят от характера внешней среды (экологии организации) и способности органов государственной власти управлять изменениями и инновациями с целью адаптации к этим изменениям.[18]

7) Подход, основанный на концепции управления качеством. В рамках данного подхода основное внимание акцентируется на создании в органах государственной власти системы постоянного совершенствования процессов и государственных услуг; вовлечении в эту деятельность государственных служащих, максимально используя их творческий потенциал и организуя их групповую работу. Управление качеством основано на взаимосвязи потенциала органов государственной власти и результатов деятельности при постоянном соотнесении со стратегическими целями и вовлечении служащих в процессы качества, их обучении, увеличении их компетентности и мотивации.[19]

Анализ теоретико-методологических подходов к определению эффективности позволяет сделать вывод о том, что, как правило, выделяют экономическую эффективность и социальную. Самостоятельность данных видов эффективности, конечно, относительна, так как они находятся в тесном единстве и взаимосвязи. При анализе эффективности государственного управления особое значение играет социальный эффект. Сущность социального эффекта заключается в том, что он должен быть устойчивым, воспроизводящимся, прогрессирующим, содержать в себе источник для последующего общественного развития. Российский социолог Г. В. Атаманчук[20] подразделяет социальную эффективность государственного управления в целом и деятельности органов государственной власти в частности на три вида:

1. Общая социальная эффективность. Она раскрывает результаты функционирования системы государственного управления (т. е. совокупности государственных органов и управляемых ими объектов).

2. Специальная социальная эффективность. Она характеризует состояние организации и функционирования самого государства как субъекта управления общественными процессами. К критериям этого вида относятся:

– целесообразность и целенаправленность организации и функционирования государственно-управляющей системы, ее крупных подсистем и других организационных структур, которая определяется через степень соответствия их управляющих воздействий целям, объективно исходящим из их положения и роли в обществе. Необходимо законодательно установить, какие должен реализовывать цели каждый государственный орган и по их достижении оценивать соответствующих руководителей и должностных лиц;

– нормативы затрат времени на решение управленческих вопросов, на выработку и прохождение любой управленческой информации;

– стиль функционирования государственного аппарата;

– нормативы, технологии, стандарты, которым обязан следовать каждый руководитель и государственный служащий;

– сложность организации государственного аппарата, проистекающая из его «дробности», многоступенчатости и обилия управленческих взаимозависимостей;

– издержки на содержание и обеспечение функционирования государственного аппарата.

3. Конкретная социальная эффективность. Она отражает деятельность каждого управленческого органа и должностного лица, каждого единичного управленческого решения, действия, отношения. Среди критериев можно выделить такие, как степень соответствия направлений, содержания и результатов управленческой деятельности органов и должностных лиц тем ее параметрам, которые обозначены в правовом статусе (и компетенции) органа и государственной должности; законность решений и действий органов государственной власти и местного самоуправления, а также их должностных лиц; реальность управляющих воздействий.

Эффективность деятельности органов государственной власти определяется не только величиной экономического эффекта, но и прежде всего социально-политическими результатами деятельности органов власти. Для оценки эффективности государственного управления и деятельности органов государственной власти необходимы оценочные технологии и процедуры, которые были бы устойчивыми, объективными и позволяли своевременно корректировать деятельность органов государственной власти.

Различные теоретико-методологические подходы к определению сущности эффективности находят свое отражение в концептуальных моделях.

8.2. Концептуальные модели эффективности

В теории управления выделяют несколько моделей эффективности: системно-ресурсную, целевую, модель удовлетворенности участника, комплексную, содержащую противоречия модель[21] . Общая характеристика моделей эффективности позволяет обнаружить сложный комплекс, компонентами которого являются целевые ориентиры и внешняя среда, организационная деятельность и структура, технологии управления и методики оценки эффективности.

Системно-ресурсная модель основана на анализе соотношения «организация – окружающая среда». Эффективность в данной модели – способность организации эксплуатировать свою окружающую среду для приобретения редких и ценных ресурсов с целью поддержания своего функционирования.

С позиций целевой модели организация эффективна в той степени, в которой она достигает своей цели.

Модель удовлетворенности участника опирается на индивидуальные или групповые оценки качества деятельности организации со стороны ее членов. Организация рассматриваются как кооперативный побудительно-распределительный механизм, настроенный на то, чтобы получать отдачу от своих членов через обеспечение достойного вознаграждения их усилий.

Комплексная модель рассматривает эффективность как интегральную и структурированную характеристику деятельности организации. Она включает в себя оценку экономичности, действенности, производительности, качества продукта или услуги, результативности, прибыльности, качества трудовой жизни и внедрения новшеств.

Модель, содержащая противоречия, исходит из того, что эффективных организаций не существует. Они могут быть эффективными в той или иной степени, поскольку:

1) сталкиваются с множественными и противоречивыми ограничениями окружающей социальной среды;

2) имеют множественные и противоречивые цели;

3) имеют множественные и противоречивые внутренние и внешние источники оценок;

4) имеют множественные и противоречивые временные рамки.

В модели, предложенной американским социологом Р. Лайкертом, эффективность рассматривается как сложное взаимодействие различных факторов, среди которых доминирующее положение занимают человеческий и социально-экологический. Так, по мнению Лайкерта, эффективность определяют три группы факторов:

1) внутриорганизационные – формальная структура органа власти, экономическая база, профессионально-квалификационный состав государственных служащих;

2) промежуточные переменные – человеческие ресурсы, организационная культура, методы принятия решений, уровень доверия к руководству, способы стимулирования и мотивации деятельности;

3) результирующие переменные – рост или падение производительности труда, степень удовлетворенности запросов потребителей.

Анализ различных моделей эффективности позволяет сделать вывод о том, что каждая из рассмотренных моделей имеет свои преимущества и в тоже время ограничения.

Различные подходы к эффективности находят проявление в структурированных комплексах – аспектах организационной эффективности: функциональном, структурном, организационном, предметно-целевом. Функциональный аспект включает производительность; экономичность; адаптивность, т. е. способность оптимально выполнять заданные функции в определенном диапазоне изменяющихся условий; гибкость; оперативность и своевременность выявления и решения управленческих проблем.[22]

Структурный аспект эффективности, как правило, связывается с эффективностью целеполагания (сравнение нормативных и осуществляемых целей, сравнение осуществляемых целей и результатов управления, сравнение полученных результатов с объективными потребностями); рациональностью организационной структуры (распределения ответственности и полномочий, организация взаимоотношений между сотрудниками и подразделениями); соответствием системы управления, ее организационной структуры объекту управления; стилем управления (юридические формы, методы и процедуры управления); характеристиками должностных лиц (общекультурными, профессиональными, личностными).

Рассматривая организационно-институциональный аспект эффективности, важно подчеркнуть, что оценка эффективности является производной от того, какое место и какие функции выполняет организация в системе межорганизационных отношений. В этой связи факторы, критерии, параметры оценки эффективности органов государственной власти будут существенно отличаться от коммерческих организаций, поскольку у них различны как целевые ориентиры, так и другие составляющие организационной деятельности.

В предметно-целевом аспекте эффективности в зависимости от целевых ориентиров, предмета оценки и сравниваемых параметров организационной деятельности выделяются виды эффективности. К ним относят: организационную, экономическую, технологическую, социальную, правовую, психологическую, политическую, этическую, экологическую.[23]

С точки зрения эффективности может оцениваться любой аспект (сторона) или характеристика деятельности органов государственной власти, рассматриваемого как социальная целостность и система.

Эффективность как интегральная и структурированная характеристика деятельности является не только показателем, но и процессом, который необходимо организовать и которым нужно управлять.

Оценка эффективности должна представлять собой непрерывный, тотальный процесс оценки деятельности органов власти, структурных подразделений и государственного служащего, имеющий своим содержанием: выбор системы показателей эффективности; разработку стандартов (нормативов и процедур) эффективности; измерение показателей эффективности; сопоставление фактического состояния эффективности с требованиями этих стандартов.

Характеристика эффективности органов государственной власти многомерна и зависит от целей, формулируемых субъектом оценивания. При этом, применяя ту или иную технологию оценивания эффективности, необходимо четко выделить:

1) субъект оценивания (его позицию, целевые и ценностные ориентиры);

2) объект оценивания (им может стать вся система управления или отдельный ее элемент, например сфера деятельности – процесс, результат или последствия; структурно-институциональный аспект, кадры);

3) инструментарий эффективности (модели, аспекты, виды и технологии оценки эффективности).

Для оценки деятельности органов государственной власти необходимо из общих критериев (экономичность, эффективность и результативность) выделить конкретные. Этот момент является основным в подготовке к проведению оценки. В разработке критериев оценки необходима некоторая гибкость. Критерий эффективности – признаки, грани, стороны проявления управленческой деятельности, посредством анализа которых можно определить качество управления, его соответствие потребностям и интересам общества. Показатель эффективности – это определенная мера, позволяющая сравнить: фактическую деятельность органов власти/сотрудников с желательной или требуемой; деятельность органа власти в различные временные периоды; деятельность различных органов по сравнению друг с другом.

Среди основных требований, предъявляемых к критериям оценки, можно выделить, что:

1) критерии должны вести к осуществлению задач оценки и охватывать все выявленные проблемы;

2) критерии должны быть достаточно конкретны с тем, чтобы можно было осуществить оценку на практике;

3) критерии должны подкрепляться соответствующими доводами и/или поступать из авторитетных источников. Кроме того, критерии, используемые для оценки деятельности органов власти, должны быть согласованы между собой, а также с теми критериями, которые использовались в предыдущих оценках.

8.3. Интегральные показатели оценки эффективности государственного управления

В международной практике используются различные интегральные показатели для оценки эффективности государственного управления, которые были разработаны международными организациями.

1) Показатель GRICS (Governance Research Indicator Country Snapshot)[24] , оценивает эффективность государственного управления в межстрановом сравнении. Показатель был разработан на основе нескольких сотен переменных и состоит из шести индексов, отражающих шесть параметров государственного управления. Эти параметры были выделены на основе общего определения, согласно которому «государственное управление» понимается как совокупность традиций и институциональных образований и включает в себя: а) процессы выбора, контроля и замены правительства; б) способность правительства формулировать и проводить политику; в) уважение граждан и государства к институтам, руководящим социальным и экономическим взаимодействием в обществе. Оценка проводилась на основе сравнения шести индексов:

– право голоса и подотчетность (Voice and Accountability) – индекс включает показатели, измеряющие различные аспекты политических процессов, гражданских свобод и политических прав. Показатели этой категории измеряют степень возможности участия граждан в выборе правительства. Например, показатель степени независимости прессы;

– политическая стабильность и отсутствие насилия (Political Stability and Absence of Violence) – индекс включает группу показателей, измеряющих вероятность дестабилизации правительства и вынужденной отставки в результате применения насилия (включая терроризм и насилие внутри страны). Данный индекс отражает, насколько качество государственного управления может вызвать необходимость резких перемен, смену политического курса;

– эффективность правительства (Government Effectiveness) – индекс отражает качество государственных услуг, качество бюрократии, компетенцию государственных служащих, уровень независимости государственной службы от политического давления, уровень доверия к политике, проводимой правительством;

– качество законодательства (Regulatory Quality) – значение данного индекса связано с проводимой политикой. С помощью него измеряются противоречащие рыночной экономике меры, такие как: контроль уровня цен, неадекватный контроль банков, чрезмерное регулирование международной торговли и развития бизнеса;

– верховенство закона (Rule of Law) – индекс измеряет уровень доверия граждан к законам общества и приверженность к исполнению этих законов. Он включает показатели отношения граждан к преступлению, эффективности и предсказуемости законодательной системы, приверженности к контрактной системе;

– контроль коррупции (Control of Corruption) – индекс отражает восприятие коррупции в обществе, при этом учитываются разные стороны явления, начиная от частоты «дополнительной оплаты за то, чтобы работа была сделана», до влияния коррупции на развитие бизнеса, а также существования «большой коррупции» на высоком политическом уровне и участия элит в коррупции.

2) Показатели (WBES)[25] позволяют получить сравнительную оценку государственной политики, делового климата, качества регулирования, уровня коррупции, качества государственных услуг в контексте взаимодействия между бизнесом и государством.

3) Показатели (BEEPS)[26] позволяют получить сравнительную оценку качества управления, делового климата, конкурентной среды, уровня коррупции в контексте взаимодействия между бизнесом и государством в странах с переходной экономикой.

4) Индекс восприятия коррупции (ИВК)[27] . Это составной индекс, который позволяет получить ежегодный срез по уровню коррупции в государственном секторе в различных странах.

5) Барометр мировой коррупции организации «Transparency International»[28] (ТИ). Если целью ИВК является оценка уровня коррупции в мире, то Барометр, прежде всего, ориентирован на восприятие средним человеком уровня коррупции. По данным индекса 48,7% опрошенных в России считает, что коррупция оказывает очень существенное влияние на бизнес-среду (16,6 % – Канада, 7,4% – США, 34,7 % – Великобритания), 21,8% опрошенных считают, что коррупция оказывает очень существенное влияние на личную жизнь и жизнь его семьи (42,5% – Канада, 26,5% – США, 10,9 % – Великобритания).

6) Индекс экономической свободы (ИЭС) организации «Heritage Foundation» был разработан Фондом Наследия (Heritage Foundation) совместно с Уол Стрит (Wall Street)[29] . Информационной базой ИЭС являются данные правительственных и неправительственных организаций, результаты международных и национальных социологических опросов. В 2003 г. ИЭС рассчитывался для 161 страны на основе 50 характеристик, объединенных в 10 факторов экономической свободы: торговая политика, фискальная политика, государственная интервенция в экономику, монетарная политика, иностранные инвестиции и потоки капитала, банковская сфера, зарплаты и цены, имущественные права, государственное регулирование, черный рынок. Каждый фактор оценивается по шкале, в соответствии с которой качественные или количественные характеристики переводятся в баллы от одного до пяти: чем больше значение показателя, тем значительнее интервенция государства в экономику страны и тем ниже уровень экономической свободы. С 1995 г. значение этого индекса по России растет, если в 1995 г. этот индекс для России составил 3,4, то начиная с 2000 г. он держится на уровне 3,7.

7) Индекс непрозрачности[30] позволяет оценить воздействие непрозрачности страны на стоимость и эффективность капиталовложений. «Индекс непрозрачности» представлен в виде интегрального «Фактора непрозрачности», составленного на основе пяти первичных показателей, характеризующих следующие сферы, влияющие на рынок капитала: коррупция в государственных органах; законы, регулирующие права собственности; экономическая политика (фискальная, монетарная, налоговая); стандарты финансирования; регулирование коммерческой деятельности.

Аббревиатура из английских названий областей исследования (соответственно, Corruption, Legal, Economic, Accounting, Regulatory) образуют слово «CLEAR» (от англ. clear – «ясный», «прозрачный», «четкий»). Двумерное измерение (ранжирование стран по степени непрозрачности и оценка «премии за риск» – увеличения стоимости иностранных кредитов) позволяет оценить реальные издержки, обусловленные непрозрачностью. Значение Индекса непрозрачности по России составило 83,59, что значительно выше показателей как стран ОЭСР, так и стран Центральной и Восточной Европы.

8) Показатели эффективности государственного управления, измеряемые на основе обследований государственных служащих и населения.

– индекс институциональной среды[31] , который рассчитывается на основе обследований государственных служащих в 15 странах (в том числе, в Албании, Аргентине, Болгарии, Индии, Индонезии и Молдове) по методологии Всемирного Банка (разработана при поддержке Программы сотрудничества между Банком и Нидерландами). Индекс институциональной среды включает интегральные оценки степени доверия к ведомственной политике, доверия к правилам и адекватности и предсказуемости ресурсного обеспечения.

9) Показатели, рассчитываемые на основе проводимых в России обследований (без возможности прямых международных сопоставлений). Данная группа показателей эффективности реализации реформ государственного управления включает широкий круг планируемых и проводимых обследований населения, предприятий и организаций, а также государственных служащих по вопросам, связанным с определением тех или иных характеристик деятельности органов власти (восприятие населением качества предоставляемых государственных услуг;, восприятие престижа государственной службы; соотношение уровней оплаты труда в государственном и частном секторе по ключевым должностям[32] ; влияние мер по дерегулированию российской экономики[33] ).

Следует отметить, что на сегодняшний день не имеется достаточно четко сформулированных стратегии развития, системы построения целевых ориентиров в органах государственной власти. Кроме того, новое позиционирование административных структур происходит в условиях изменения всей системы государственного управления, в условиях нечетких позиций различных субъектов управления, как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов РФ. В данном контексте особую значимость приобретают вопросы, связанные с созданием комплексной модели управления эффективностью деятельности органов власти, включающей систему целеполагания, обоснованного выбора приоритетов, систему оценки качества управления и мониторинга достигнутых результатов.

Именно потому, что процессы государственного управления становятся крайне многообразными, вариативными и интенсивными, возникает потребность в максимально возможной структуризации с позиций широко понимаемых «ресурсов» и «результатов». С этим связано также активное использование формализованных оценок. Система оценки эффективности неразрывно связана с циклом планирования, в котором планируются, достигаются и оцениваются объем и эффективность деятельности органа власти. Система оценки эффективности побуждает к определению различного рода целей, за выполнение которых ответственен орган власти, и к определению временного периода, в течение которого эти цели будут достигнуты. Обязательства по достижению результатов фиксируются в показателях эффективности деятельности. В связи с этим система оценки профессиональной деятельности государственных служащих, основанная на системе сбалансированных показателей, должна быть связана с уровнем достижения стратегических и оперативных целей органа в целом, а не привязываться только к оценке качества выполнения отдельных управленческих процедур и операций.

8.4. Показатели эффективности и результативности деятельности органов власти

Оценка результатов деятельности на основе сбалансированной системы показателей стала мощным инструментом коллективного анализа в процессе реализации стратегических целей. Сбалансированная система показателей позволяет анализировать основные стратегические проблемы в нескольких ключевых аспектах: финансовая деятельность; отношения с потребителями; организация внутренних административных процессов; обучение и развитие государственных служащих.

Оценка результатов деятельности на основе сбалансированной системы показателей имеет множество преимуществ:

1) процессы планирования, контроля и доведения до сведения служащих стратегических целей и этапов их реализации становятся боле прозрачными; наличие как опережающих показателей, характеризующих факторы успеха в будущем, так и показателей за прошедшее время позволяет проводить ретроспективный анализ;

2) повышаются возможности идентификации и концентрации усилий на отношениях с потребителями услуг и клиентами благодаря наличию показателей удовлетворенности потребителей, качественных показателей;

3) создаются дополнительные возможности для достижения эффективности внутренних административных процессов и определения условий совершенствования организационной структуры и внутренних процессов, профессионального развития государственных служащих;

4) наличие логичных и взаимосвязанных критериев позволяет дифференцировать оплату труда служащих.

Главное преимущество сбалансированной системы показателей заключается в том, что она позволяет увидеть отчетливо выраженную причинно-следственную стратегическую взаимосвязь между всеми ключевыми аспектами деятельности органов власти. При разработке показателей результативности и эффективности деятельности важным является соблюдение взаимосвязи системы планирования, оценки, оплаты труда и ориентация служащих на достижение плановых показателей.

Система показателей эффективности и результативности деятельности органов власти должна включать следующие группы.

Показатели непосредственного результата. В отчетах о деятельности органов власти и структурных подразделениях уже содержится перечень определенных результатов. Содержание результатов административной деятельности определяется как вопросами компетенции, так и характером тех функций, которые ими выполняются. В таком случае показателем непосредственного результата для него выступит количество услуг в широком смысле, управленческие решения в виде правовых актов, программ. Показателем непосредственного результата может выступить число стандартизированных услуг, отклонение от заданных стандартов, число получателей стандартизированных услуг.

Показатели конечного эффекта. Показатели эффекта характеризуют изменения в объекте управления, характер воздействия деятельности на целевую группу позволяет указать на конечный эффект от деятельности исполнительного органа. Конечным эффектом для органа выступает изменение (или отсутствие изменения) в состоянии, функционировании объекта управления, целевых групп и, как правило, связано с достижением целей деятельности органа власти. В качестве показателей, которые могут свидетельствовать о достижении конечного социально эффекта, выступают показатели удовлетворенности потребителя от оказанной услуги или от деятельности исполнительного органа.

Показатели непосредственных процессов связаны с характером функционирования, административными процессами, требованиями к ним. Показатель может формулироваться как доли операций или процедур, соответствующих стандартам или требованиям, предъявляемым к работе. Фактически эти показатели нельзя полностью отнести к показателям результата, хотя они и неразрывно связаны, качество административных процессов лишь в некоторой степени определяет достижение результата. В качестве показателей непосредственных процессов могут быть выделены, например, доля подготовленных документов, выполненных в срок и без нарушений, доля операций, проведенных в соответствии с регламентом (правильно и вовремя).

Показатели должны соответствовать следующим требованиям:

1) соотнесенность – показатели должны непосредственно относиться к сформулированным целям и задачам деятельности органа власти;

2) четкость и однозначность, простота в понимании и использовании – с целью обеспечить возможность сбора и сравнения данных показатель должен быть четко определен. Из определения показателя должно быть понятно, свидетельствует ли увеличение его значения об улучшении или, напротив, об ухудшении положения с предоставлением данной услуги;

3) сравнимость – в идеальном случае показатели должны обеспечивать сопоставимость во времени и позволять проводить сравнение между органами власти;

4) проверяемость – показатели должны быть сформулирован таким образом, чтобы их значения (собранные и расчетные данные) могли быть проверены. По возможности, к ним должно прилагаться описание использованных при расчетах статистических методов и построения выборки;

5) статистическая надежность – показатели должны основываться на надежных системах сбора данных, и у тех, кто ими пользуется в управленческих целях, должна быть возможность проверки точности данных и надежности используемых расчетных методов;

6) экономическая целесообразность – очень важно соблюдать разумное соотношение между затратами на сбор данных и полезностью этих данных. Там, где это возможно, показатели должны основываться на уже существующих данных и должны быть привязаны к уже проводящейся работе по сбору данных;

7) чувствительность – показатели должны быстро реагировать на изменения. Показатель, диапазон изменения которого слишком мал, может иметь лишь очень ограниченное применение;

8) отсутствие внутренних «антистимулов» – при разработке показателей необходимо принимать во внимание, какого рода поведение они будут поощрять. Необходимо избегать таких показателей, которые могут привести к формированию контрпродуктивного поведения служащих;

9) гибкость в отношении инноваций – система раз определенных показателей не должна препятствовать инновационной деятельности или внедрению альтернативных методов, систем или процессов в целях повышения качества и количества услуг;

10) быстрота обновления – показатель должен быть основан на данных, которые можно получить за время, достаточно разумное с учетом принимаемых на основе данного показателя решений, иначе существует опасность того, что решения будут приниматься на основе устаревших или утративших актуальность данных.

Внедряя систему управления по результатам, важно учитывать риски и ограничения, необходима сложная предварительная оценка по определению показателей эффективности, так как установление ненадежной, необъективной и несбалансированной системы показателей может повлечь за собой еще более серьезные последствия, чем вообще отсутствие системы оценки. Применение системы оценки эффективности повышает прозрачность. Прозрачность сама по себе является весьма ценным качеством. Нередко по причине ее отсутствия и закрытости деятельности органов власти развивается бюрократизм, внимание уделяется непродуктивным процессам, методическим рекомендациям, структурированию. В результате, не совсем ясно, какое отношение к основному процессу имеют некоторые виды деятельности органа власти и в чем цель его существования. В этом случае определение показателей эффективности и результативности деятельности и выполнение поставленных задач может вести к повышению прозрачности и быть дополнительным стимулом для введения инноваций. Внедрение процедур оценки эффективности может существенно улучшить качество внутренней политики и системы принятия решений в органах власти.

Система оценка эффективности деятельности связана с системой оценки персонала и управлением человеческими ресурсами в органах власти. Используя систему оценки эффективности для «самообучения», управления компетенциями, орган власти делает еще один шаг в сторону организационного развития. При разработке и внедрении элементов управления по результатам необходим интегрированный подход, важным представляется анализ роли контекстов, взаимосвязей, отдаленных и вариативных последствий применения инновационных технологий, что способствует более эффективному использованию в управленческой практике инструментов управления по результатам.

Тема 9. Отечественный и зарубежный опыт организации власти на местах

9.1. Опыт становления местного самоуправления в России

В числе проводимых в настоящее время в России реформ и преобразований одно из значимых мест занимает реформа местного самоуправления. Современная Россия за последнее столетие в третий раз стремится найти оптимальную форму управления на местах. Сегодня как никогда очевидна потребность создания новых эффективных форм и систем муниципального управления и местного самоуправления. Однако становление современной муниципальной модели проходит с определенными трудностями, что отчасти вызвано недостаточной изученностью отечественного опыта организации местной власти.

На протяжении тысячелетней истории российского государства, в силу особенностей развития общества, система управления отличалась чрезмерной централизацией государственной власти, постоянным господством исполнительных структур, отсутствием развитой системы самоуправления. При этом сложившиеся структуры местного самоуправления практически не отражали интересы населения, часто являясь тормозом для общего развития. В то же время в истории России существовало достаточно моделей и систем самоуправления, давших положительный эффект социально-экономического развития территории.

Традиционно выделяют три отечественные модели местного самоуправления: земскую, советскую и новую (современную). Однако система местного самоуправления начала складываться и на более ранних этапах развития отечественной истории.

Достаточно отчетливо контуры местного самоуправления проявили себя в связи с принятием христианства на Руси (988 г.), расширился круг субъектов местного самоуправления, наряду с производственными и территориальными формами самоуправления появилось монастырское и церковное самоуправление. Местное самоуправление данного периода играет роль института управления, с развитием которого было связано укрупнение административных единиц и создание крупных политических центров. Существенные изменения в сложившуюся систему самоуправления внесло монголо-татарское нашествие, разрушившее представительную власть – саму основу, объединявшую славянские общины.

Особое место в истории местного самоуправления занимают реформы Ивана TV: губная реформа, земские преобразования, отмена системы кормления. Вместе с тем были предприняты попытки установления зависимости местных органов от центральной власти, введена опричнина. В целом же мероприятия Ивана Грозного не привели к формированию целостной системы местного самоуправления.

Не сложилась завершенная модель местного самоуправления и в эпоху правления Петра I. Несмотря на то что были проведены мероприятия способствующие развитию местного самоуправления (например, за каждым городом закреплялось право самостоятельно распоряжаться городской землей, управление общинами передано самим общинам), принимались и меры, ограничивающие компетенцию местных органов (установление опеки приказной администрации над общинами). Целью реформ Петра I являлось создание целостного государства с достаточно эффективной системой управления, отвечающей требованиям политической элиты того времени, что во многом объясняет «зигзаги» в отношении к институтам местного самоуправления.

Крупной вехой в развитии отечественного самоуправления справедливо считается период царствования Екатерины П. Именно в это время были сконструированы основы самоуправления, получившие свое закрепление в таких актах, как Учреждение о губерниях (1775 г.), Жалованная грамота дворянству (1785 г.), Грамота на права и выгоды городов (1785), которые реформировали местные учреждения на началах самоуправления по сословному принципу. Сложившаяся система местной власти функционировала до создания земской модели местного самоуправления.

Земская модель существовала в России более полувека, с 1864 по 1918 г. Масштаб земских учреждений был велик: в начале XX в. земства существовали в 34 губерниях Европейской части России, а в канун Февральской революции – уже в 43 губерниях. В развитии земской модели местного самоуправления возможно выделить несколько периодов.

1. Становление земской модели местного самоуправления началось в связи с реформами Александра П. До них существовали только зачатки самоуправления. Земская (1864 г.) и городская (1870 г.) реформы привели к децентрализации управления и развитию местного самоуправления;

2. Второй период связан с усилением центральной власти. Введенное в 1890 г. «Новое положение» существенно усилило контроль администрации за деятельностью земств, ограничило полномочия земств, изменило порядок выборов, в результате чего не стало выборных людей от населения. В 1900 г. были приняты «Примерные правила предельного земского обложения», которые нанесли удар по финансовой основе земств: им запретили увеличивать смету больше, чем на 3% по сравнению с предыдущим годом;

3. Для следующего периода была характерна консолидация земского движения в ответ на действия центральной власти. Катализатором этого процесса послужили крупные поражения в русско-японской войне, нарастание политического кризиса и революционной ситуации. В 1904, 1905, 1906 гг. проходили постоянные съезды земского и городского самоуправления, на которых выдвигались требования созыва народного представительства с законодательными функциями, предоставления гражданских свобод, равноправия сословий и расширение полномочий местного самоуправления.

В манифесте от 17 октября 1905 г. Николай II принял требования земств о созыве представительного собрания. Указом от 15 марта 1917 г. князь Львов представителей губернских и уездных управ назначил комиссарами Временного правительства, его полномочными представителями на местах. Впервые за свою историю земства официальным путем получили политическую власть. Этот период считается временем наивысшего расцвета земской модели. Система местного самоуправления представляла собой разветвленный и достаточно эффективный аппарат управления местным хозяйством.

4. Последний период в истории земств связан с их ликвидацией. К осени 1917 г. возросло влияние параллельных органов местной власти – Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов. Возникший кризис власти – двоевластие: Советы и Временное правительство, комиссарами которого были в основном земские деятели, – закончился победой Советов. Процесс ликвидации губернских, уездных и волостных собраний и управ практически начался, как только победило вооруженное восстание в Петрограде, а после III Всероссийского съезда Советов он развернулся в массовом масштабе. В целом процесс ликвидации земств закончился летом 1918 г.

Земской модели местного самоуправления были присущи следующие черты: 1) функционирование земских учреждений вне системы государственных органов; 2) существование земской системы только на двух административных уровнях – уездном и губернском; 3) наличие у земских органов значительных полномочий; 4) наличие у земств прочной финансово-экономической базы; 5) четкая правовая регламентация земской системы и т. д.

Земское и городское управление соответствовало всем существовавшим в то время канонам самоуправления, а хозяйственная самостоятельность земских учреждений не знала аналогов во всем мире. Земства были уникальным явлением не только в жизни России, но и в мировой практике местного самоуправления.

Советская модель местного самоуправления, сменившая земскую модель, просуществовала в России с 1917 по 1993 г. Ее эволюция также прошла несколько периодов.

1. Первый период был связан с созданием новой системы органов местного самоуправления. Большевики, взяв власть в 1917 г., стали строить новое государство, опираясь на марксистско-ленинский тезис о необходимости первоначального слома старой государственной машины. После ликвидации земства встала острая потребность создания новой структуры управления местным хозяйством: вся страна покрылась сетью Советов, создаваемых во всех, даже самых малых территориальных единицах. Делегаты низовых Советов создавали волостные органы власти, делегаты волостных – уездные органы, делегаты уездных – губернские – и так вплоть до Всероссийского Съезда Советов. На данном этапе Советы, по сути, были местными органами политической и экономической власти центра.

2. Следующий период вошел в историю как период нэпа. Новая экономическая политика разрешала допущение элементов частной собственности, что привело к усложнению форм хозяйственной деятельности и, в свою очередь, вызвало изменения в местных органах власти. Декрет ВЦИК «О замене разверстки натуральным налогом» (1921 г.) и «Наказ об СТО (Советах труда и обороны) местным советским учреждениям» отмечали особую важность максимального развития творческой самодеятельности и инициативы местных государственных органов, учета опыта и широкого распространения лучших примеров работы Советов. Мощный толчок развитию городского самоуправления дало Положение «О городских Советах», принятое в 1925 г., которое определяло Советы как «высший орган власти на территории города в пределах своей компетенции» и предоставляло им относительную самостоятельность.

3. Для следующего периода была характерна практически полная ликвидация реальной системы местного самоуправления и ее замена системой тоталитарного партийно-государственного руководства. В 1933 г. было принято новое Положение «О городском Совете», которое окончательно «огосударствило» органы местной власти. Согласно данному Положению и Конституции 1936 г. Советы определялись как «органы пролетарской диктатуры», призванные проводить политику центра на местах. Вопросы нормативного регулирования от Советов перешли преимущественно к высшим исполнительным органам и органам коммунистической партии. Местные Советы превратились в простых исполнителей воли центра.

С приходом к власти Н. С. Хрущева (1894—1971) был поставлен вопрос о повышении роли Советов, которые к этому времени «все более выступали как общественные организации». Очередная программа КПСС развитие местного самоуправления напрямую связывала с расширением прав местных Советов. Однако на практике попытки передать местным Советам некоторые управленческие вопросы для окончательного решения закончились провалом. Вместо расширения прав местных Советов были предприняты попытки упразднения сельских Советов и замены их общественными старостами. Кроме того, резко ослабляли роль Советов в общем руководстве подведомственными территориями следующие мероприятия: передача местной промышленности Совнархозам, разделение областных и краевых Советов на промышленные и сельские, вывод из системы районных Советов органов сельскохозяйственного управления, усиление на местах органов, не подчиненных Советам, и т. п.

4. Последний период связан с реформами государственно-политического устройства России. Важную роль в становлении местного самоуправления в этот период сыграли Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» (1990 г.) и Закон РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» (1991 г.). По этим законам Советы получили значительные полномочия, собственный бюджет и собственность, что не соответствовало ленинскому пониманию советского типа власти и, по сути, означало ликвидацию советской модели. Окончательную точку в процессе ее ликвидации поставил Указ Президента РФ от 26 октября 1993 г. № 1760 «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации», который провозгласил прекращение деятельности городских и районных Советов народных депутатов, а их компетенцию передал соответствующим органам местной власти.

Советской модели местного управления были присущи следующие черты: 1) органы местного управления являются государственными и представляют собой «нижний этаж» государственного механизма; 2) отсутствие собственной компетенции; 3) жесткая централизация управления; 4) принцип патернализма и т. д.

В современной России еще не завершена реформа местного самоуправления, однако в ее ходе уже наметился ряд периодов:

1. Середина 1980-х – начало 1990-х гг. – созревание предпосылок новой модели местного самоуправления; принятие законов «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» (1990 г.), «О местном самоуправлении в РСФСР» (1991 г.) и Конституции (1993 г.), которая стала переломным моментом в муниципальной реформе;

2. С 1995 г. (принятие Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», далее в этой главе – Закон о местном самоуправлении 1995 г.) – до 2000 г. В этом периоде возможно выделить три направления: а) развитие основных вопросов федерального законодательства в сфере местного самоуправления (например, принятие Федеральных законов от 25 сентября 1997 г. № 126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации», от 8 января 1998 г. № 8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» и т. п.); б) развитие законодательства о местном самоуправлении на уровне субъектов РФ; в) развитие местного нормотворчества.

3. С лета 2000 г. (например, внесение поправок в Федеральный закон 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ) наметился новый период в современной реформе местного самоуправления, который продолжается до настоящего времени. Ключевым событием данного периода стало принятие нового Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее в этой главе – Закон о местном самоуправлении 2003 г.), разработанный по инициативе Президента РФ.

В этой связи новой модели местного самоуправления стали присущи следующие черты и особенности:

1) выделение органов местного самоуправления из системы органов государственной власти (Конституция, ст. 12) предполагает их самостоятельность в решении вопросов местного значения. Вместе с тем, по новому законодательству, органы государственной власти вправе осуществлять местное самоуправление в случаях, если органы местной власти были ликвидированы в условиях чрезвычайной ситуации, если их долги превысили 30% собственных доходов и при нецелевом использовании субвенций, выделенных на реализацию отдельных государственных полномочий (ст. 75 Закона о местном самоуправлении 2003 г.);

2) двухуровневая модель местного самоуправления (низовой уровень – это городские и сельские поселения, верхний – муниципальный район);

3) четко определенные на федеральном уровне муниципальные системы: вводится принцип разделения властей на муниципальном уровне и подробно регламентируется система органов местного самоуправления вплоть до определения численности депутатов представительных органов местного самоуправления и порядка занятия должности главы местной администрации;

4) по Закону о местном самоуправлении 2003 г. усиливается ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением и государством. Закрепляется механизм отзыва выборных должностных лиц местного самоуправления населением муниципального образования (ст. 24), упрощается процедура роспуска представительного органа местного самоуправления и отрешения от должности главы муниципального образования органами и должностными лицами государственной власти.

Закон о местном самоуправлении 2003 г. полностью вступил в силу 1 января 2006 г. До этого времени закон предусматривал переходный период, устанавливал календарь муниципальной реформы (ст. 85).

Становление новой модели местного самоуправления в России представляет собой сложный и длительный процесс, так как во многом определен внутренними особенностями государства, историческими традициями, национальными особенностями, политическими и экономическими факторами, а также менталитетом общества. Муниципальная реформа далека от своего завершения, требуется доработка нормативно-правовой базы местного самоуправления, предстоит большая работа по ее реализации на практике. Для успешного проведения современной муниципальной реформы и построения новой модели местного самоуправления необходимо использовать весь позитивный отечественный опыт организации управления на местах.

9.2. Сравнительный анализ зарубежного опыта местного самоуправления

В связи с проведением реформы местного самоуправления в Российской Федерации достаточно много внимания уделяется зарубежному опыту организации местной власти, и в частности зарубежным моделям местного самоуправления.

Модель местного самоуправления – это система горизонтальных и вертикальных взаимосвязей между субъектами местного самоуправления. Впервые местное самоуправление было юридически оформлено в Риме в первом веке до н. э. В настоящее время практически каждая страна имеет свою модель местного самоуправления. Основными зарубежными моделями по праву считают англосаксонскую и континентальную модели местного самоуправления.

Англосаксонская модель местного самоуправления – современная зарубежная система местного самоуправления, возникшая в Великобритании и действующая в настоящее время в Великобритании, США, Канаде, Австралии, Новой Зеландии и других странах. Для нее характерны следующие черты: 1) децентрализация управления; 2) многоуровневость модели местного самоуправления (существование двух, а иногда и трех уровней местного самоуправления); 3) высокая степень автономии различных уровней власти; 4) четкое определение компетенции органов каждого уровня; 5) выборность ряда должностных лиц местного самоуправления; 6) полномочия органов местного самоуправления определяются на основе позитивного принципа правового регулирования (принцип inter vires, от лат. – действовать в пределах своих полномочий). Принцип inter vires получил свое воплощение в правиле Дилона. Это правило предоставления полномочий местным органам власти, по которому муниципальные органы вправе делать лишь то, что им прямо разрешил закон (разрешено лишь то, что прямо предписано); 7) отсутствие на местах контролирующих органов, представителей центральной власти; 8) осуществление косвенного контроля с помощью финансовых рычагов и через судебные органы; 9) муниципализация многих служб (например, передача служб из частного сектора в ведение муниципалитета) и т. п.

Континентальная модель местного самоуправления – это современная зарубежная модель местного самоуправления, возникшая во Франции и действующая в настоящее время в континентальной Европе, во Франции, Африке, Латинской Америке, на Ближнем Востоке. Для данной модели характерны следующие основные черты: 1) высокая степень централизованного управления; 2) многоуровневость модели местного самоуправления;

3) подчинение нижестоящего уровня власти вышестоящему уровню; 4) отсутствие четкого определения компетенции органов каждого уровня (бывает, что одни и те же вопросы в одних регионах решают выборные органы местной власти, а в других – представители государственной власти); 5) сочетание выборности и назначаемости местных органов власти; 6) принцип ultra veries (от лат. – действовать с превышением полномочий), воплотившийся в правиле негативного регулирования. Это правило предоставления полномочий местным органам власти, согласно которому муниципальным органам разрешены все действия, прямо не запрещенные законом и не относящиеся к компетенции других органов (разрешено все то, что не запрещено); 7) сочетание государственного управления и местного самоуправления в пределах одних административно-территориальных единиц; 8) осуществление прямого контроля за деятельностью местных органов власти с помощью контролирующих органов; 9) муниципальная служба рассматривается как разновидность государственной службы.

Остальные зарубежные модели: немецкая, итальянская, японская и т. п., рассматриваются как смешанные формы англосаксонской и континентальной моделей местного самоуправления, так как в них присутствуют признаки и той и другой системы, и, кроме того, собственные особенности.

Например, Германия является федеративным государством, поэтому структура государственного управления состоит из трех независимых уровней: федеральное управление, земельное управление и коммунальное управление. Каждый из уровней власти обладает собственным автономным кругом задач.

Коммунальное управление в свою очередь также подразделяется на три уровня: общинное, районное и надрайонное. Местное самоуправление означает выполнение местными органами в соответствии с законом под свою ответственность собственных и возложенных на них государственных задач. Общины являются главным субъектом коммунального управления. Задачи, стоящие перед органами управления общин, подразделяются на два вида: 1) собственные задачи. К ним относятся как обязательные задачи (например, строительство и эксплуатация школьных зданий, пожарная охрана, содержание дорог, санитарный надзор), так и добровольные (в том числе строительство объектов социально-культурного назначения: библиотек, музеев, домов престарелых, спортивных площадок и т. п.); 2) задачи, делегированные органами государственной власти.

Таким образом, местные органы власти выполняют функции и как институты самоуправления, и как государственные органы в рамках делегированных им полномочий.

В ряде стран Латинской Америки (Аргентине, Мексике, Колумбии, Бразилии) существует иберийская модель местного самоуправления. В странах с социалистическим строем (Куба, КНР) сохранилась советская модель местного управления. В развивающихся странах (Индия, Малайзия, Кения) получило свое распространение прямое государственное управление на местах. В мусульманских странах система местного самоуправления основана на религиозном подходе.

Различны также и способы формирования местных органов власти. Наибольшее распространение получили следующие организационные формы.

1. «Сильный мэр – слабый совет»: избрание мэра осуществляется непосредственно населением, что предопределяет его более широкие полномочия по отношению к представительному органу местного самоуправления. Мэр самостоятельно решает многие вопросы местного значения и обладает правом отлагательного вето на решение совета.

2. «Сильный совет – слабый мэр»: избрание мэра происходит из числа депутатов представительного органа местного самоуправления, что определяет ограничение полномочий мэра (особенно по координации деятельности органов местного самоуправления). В данной форме за мэром в основном закрепляются представительские и оперативно-исполнительные функции. Совет в данном случае обладает большим объемом прав в сфере управления, в хозяйственных и финансовых вопросах и особенно в вопросах назначения на должности.

3. «Совет – управляющий»: население муниципального образования избирает представительный орган, который из своего состава избирает председателя – мэра и назначает главу исполнительно-распорядительного органа – управляющего (менеджера). Отношения совета с управляющим определяются договором (контрактом). Как правило, управляющему предоставляются достаточно большие полномочия в формировании местной администрации и определении основных направлений ее деятельности. Эта форма наиболее распространена в странах с англосаксонской моделью местного самоуправления. По мнению многих исследователей, данная форма отражает стремление к «очищению» городской политики, к устранению коррупции и авторитарного правления, так как управляющий представляет собой политически нейтральную фигуру, профессионала в сфере муниципального управления. Вместе с тем недостатком данной формы является невозможность населения влиять на политику, проводимую управляющим.

4. Комиссионная форма: комиссия образуется из выборных лиц, каждый из которых одновременно управляет каким-либо отделом местного исполнительного органа. В данной модели не предусматривается наличие высшего должностного лица. Недостатком этой организационной формы может быть лоббирование комиссионерами интересов только своих отделов, что может привести к дестабилизации.

Наряду с приведенными системами также существуют различные комбинированные организационные формы местного самоуправления. Например, получила широкое распространение такая форма, когда управляющий (глава исполнительного органа) назначается выборным должностным лицом (мэром) и напрямую подчиняется ему, а не совету. В этой форме, в отличие от формы «Совет – управляющий», жители имеют прямую возможность влиять на муниципальную политику, так как голосуя «за» или «против» мэра, который назначает и снимает управляющего, они тем самым голосуют за сохранение или замену городской администрации.

Специфика зарубежных моделей местного самоуправления, особенности их организационных форм и систем, степень взаимодействия органов государственной власти и органов местного управления во многом зависит от целого ряда факторов: исторического развития, географического положения, национальных традиций, культурных ценностей, экономических возможностей, политических интересов и т. п.

Вместе с тем некоторые исследователи также выделяют следующие общие тенденции в развитии зарубежных моделей местного самоуправления.

1. Усиление исполнительной власти местного самоуправления за счет представительной системы (например, за исполнительными органами закрепляется больший объем властных полномочий, представительные органы передают часть своих функций представительным органам). Это вызывает, с одной стороны, рост влияния бюрократии, а с другой – рост профессионализма в муниципальном управлении.

2. Возникновение проблемы формирования прочной финансово-экономической базы местного самоуправления, несмотря на то что каждый муниципалитет имеет свою собственность (земельную и иную), а органы местной власти активно стимулируют предпринимательские структуры и широко используют в своей работе такие экономические рычаги, как налоговый пресс, лицензирование, контракты с частными фирмами и т. п.

3. Изменение функций органов местного самоуправления: а) появляются новые функции, потребности в осуществлении которых раньше не было (например, экологические функции); б) часть функций органов местного самоуправления передается общественным объединениям и частным компаниям (например, уборка и утилизация мусора, озеленение и благоустройство территории); в) часть функций ликвидируется в связи с сокращением числа сельских поселений и роста городских поселений, что вызвано урбанизацией и демографическими изменениями; г) сужается роль местных органов власти в решении социальных вопросов.

4. Возникновение «эффекта бесплатного потребления», когда отдельными услугами пользуются те, для кого они не предназначены и кто за них не платит. Например, жители пригородных районов пользуются практически в полном объеме всеми благами города.

5. Видоизменение территории местного самоуправления: разукрупнение крупных городов и слияние сельских поселений.

6. Активное осуществление межмуниципального сотрудничества, объединение усилий муниципалитетов при решении совместных проблем.

Следует отметить, что Россия всегда тяготела к заимствованию и использованию зарубежного опыта, особенно в сфере местного самоуправления. Одним из наиболее ярких примеров стало принятие Закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ. Разработчики данного закона сумели добиться разумного сочетания положительных аспектов отечественного опыта создания и функционирования системы местной власти и элементов передового опыта организации власти на местах, заимствованных за рубежом.

Так, в основу Закона о местном самоуправлении 2003 г. была положена немецкая модель местного самоуправления, характеризующаяся многообразием форм осуществления местной власти в сочетании со значительным государственным регламентированием. Кроме того, была создана двухуровневая модель местного самоуправления и четко определена компетенция каждого уровня, как в германской и англосаксонской моделях местного самоуправления. Также впервые в России законодательно была закреплена такая организационная форма, как «Совет – управляющий», возникшая и получившая свое максимальное распространение в США.

Анализ зарубежного опыта организации местной власти и возможностей его адаптации в современных российских условиях позволит во многом смягчить трудности проведения муниципальной реформы в Российской Федерации.

Тема 10. Конституционно-правовые основы местного самоуправления

10.1. Конституционные основы местного самоуправления

Согласно ст. 4 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее в этой главе – Закон о местном самоуправлении 2003 г.) правовую основу местного самоуправления составляют общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры РФ, Конституция, федеральные конституционные законы, Закон о местном самоуправлении 2003 г., другие федеральные законы, издаваемые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты РФ (указы и распоряжения Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ, иные нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти), конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ, уставы муниципальных образований, решения, принятые на местных референдумах и сходах граждан, и иные муниципальные правовые акты.

Понятие «местное самоуправление» впервые получило законодательное закрепление в Законе СССР от 9 апреля 1990 г. «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР». Этот Закон устанавливал систему местного самоуправления, которая включала местные Советы народных депутатов в качестве основного ее звена, органы территориального общественного самоуправления, а также местные референдумы, собрания, сходы граждан, иные формы непосредственной демократии. Местное самоуправление осуществлялось в границах административно-территориальных единиц. В качестве основы местного хозяйства закреплялась коммунальная собственность.

В соответствии с данным Законом был принят Закон РСФСР от 6 июля 1991 г. № 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР», который ввел понятие «муниципальная собственность», наделил Советы и соответствующие органы управления собственной компетенцией, заменил исполнительные комитеты на местные администрации, возглавляемые Главой, действующим на основе единоначалия, подотчетные соответствующим местным Советам и вышестоящим исполнительным органам в пределах их компетенции.

Закон подробно регламентировал формы организации и деятельности органов местного самоуправления и их компетенцию. Республики в составе Российской Федерации были наделены правом принимать законодательные акты по вопросам местного самоуправления.

После подписания 31 марта 1992 г. Федеративного договора, отнесшего установление общих принципов организации местного самоуправления к совместному ведению органов государственной власти РФ и ее субъектов, право на собственное правовое регулирование местного самоуправления получили и остальные субъекты РФ.

Нормы Закона «О местном самоуправлении в РСФСР», регламентирующие полномочия местной администрации (ст. 49—76) и вопросы организации территориального общественного самоуправления, действовали в части, не противоречащей Конституции, и после принятия Закона о местном самоуправлении 2003 г.

Важнейшим документом, регламентирующим осуществление местного самоуправления в России, является Конституция. В Конституции были впервые закреплены важнейшие начала организации и деятельности местного самоуправления, определены его место и роль в государственно-правовой структуре российского общества.

Конституционное регулирование местного самоуправления не имеет аналогов в зарубежных федеративных государствах, где регламентация местного самоуправления отнесена к ведению субъектов федерации. Специфические условия возрождения и развития местного самоуправления в России предопределили необходимость прямого, активного влияния федеральных органов государственной власти и, соответственно, федерального законодательства на процессы формирования и деятельности местного самоуправления. Поэтому в соответствии с п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции установление общих принципов организации местного самоуправления находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов.

Таким образом, Конституция определяет пределы правового регулирования организации местного самоуправления для федеральных органов государственной власти: установление единых, общих для всей территории России основ построения и функционирования муниципальной власти.

Конституция закрепляет целый комплекс норм и институтов муниципально-правового значения, к которым относятся: 1) институты местного самоуправления как основа конституционного строя, одна из форм народовластия (ст. 3, 8, 9,12); 2) институты правового положения человека и гражданина в системе местного самоуправления (ст. 18, 24, 32, 33, 40, 41, 43, 46); 3) институты организации и функционирования местного самоуправления как особой публичной (муниципальной) власти (ст. 130—133).

Согласно ч. 4 ст. 15 Конституции общепризнанные принципы и нормы международного права являются составной частью правовой системы Российской Федерации. На основании этой нормы правовым фундаментом местного самоуправления в России стала Европейская Хартия местного самоуправления 1985 г., подписанная Россией в 1996 и ратифицированная в 1998 г. Признавая местное самоуправление в качестве одной из основ любого демократического строя, Европейская Хартия закрепляет общие принципы построения местного самоуправления, права и гарантии его защиты. Хартия обязывает все государства, подписавшие ее, применять основополагающие принципы, гарантирующие политическую, административную и финансовую самостоятельность местных сообществ в условиях децентрализации власти.

В Хартии раскрывается понятие местного самоуправления, предусматривается свобода действия местного самоуправления по любому вопросу своей компетенции, полнота и исключительность полномочий местного самоуправления, самостоятельность определения своей внутренней административной структуры. Согласно Хартии, статус местных выборных лиц должен обеспечивать свободное осуществление полномочий, а административный контроль применяться только для обеспечения законности и конституционных принципов. За местным самоуправлением закрепляется право на обладание собственными финансовыми средствами и право свободно ими распоряжаться.

Конституция закрепляет в соответствии с Европейской Хартией местного самоуправления важнейшие исходные начала организации местного самоуправления, прежде всего, положения о признании и равной защите муниципальной собственности наряду с другими формами собственности (ст. 8); о праве органов местного самоуправления самостоятельно управлять муниципальной собственностью, формировать, утверждать и исполнять местный бюджет, устанавливать местные налоги и сборы (ст. 132).

Конституция, признавая право граждан на местное самоуправление, гарантирует его осуществление в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций через формы прямой и представительной демократии (ст. 130, 132). Она определяет также сферу деятельности местного самоуправления: вопросы местного значения, допуская при этом возможность делегирования органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий (ст. 130, 132).

Кроме того, Конституция устанавливает важнейшие гарантии прав местного самоуправления: а) самостоятельность определения структуры органов местного самоуправления (ст. 131); б) необходимость учета мнения населения при изменении границ, территории местного самоуправления (ст. 131); в) обязательность передачи органам местного самоуправления соответствующих материальных и финансовых средств при наделении их отдельными государственными полномочиями (ст. 132); г) компенсация дополнительных расходов местного самоуправления, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти (ст. 133); д) запрет на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией и федеральными законами, а также судебная защита этих прав (ст. 133).

Не менее важные нормы установлены во второй главе Конституции, посвященной правам и свободам человека и гражданина: согласно ст. 18, права и свободы человека и гражданина определяют деятельность местного самоуправления; в ст. 32 за гражданами России закрепляется право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме; в соответствии со ст. 33 граждане имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в органы местного самоуправления; ст. 40, 41 и 43 определяют направления деятельности органов местного самоуправления в сфере жилищного строительства, медицинского обслуживания, основного общего и среднего профессионального образования.

Вопросы местного самоуправления напрямую затрагиваются в общей сложности в девятнадцати статьях Конституции и являются нормами прямого действия, подлежат непосредственному применению, в том числе судебными органами.

Особое место в системе правовых основ местного самоуправления занимают Постановления Конституционного Суда РФ. Данный судебный орган не является правотворческим, однако, его решения имеют общеобязательный характер. Постановления Конституционного Суда РФ содержат целый комплекс положений, имеющих нормативный характер и относящихся к порядку определения и изменения территориальных основ местного самоуправления, определению структуры органов местного самоуправления, взаимоотношениям муниципальных и государственных органов власти, порядку делегирования государственных полномочий органам местного самоуправления, осуществлению государственного (административного) контроля за органами местного самоуправления, порядку приватизации отдельных объектов муниципальной собственности, защите муниципальных избирательных прав граждан, порядку отзыва выборных лиц местного самоуправления, бюджетному устройству и т. д.

В то же время, признание за решениями Конституционного Суда РФ нормативного значения не должно вести к их отождествлению с законами и иными нормативно-правовыми актами.

10.2. Нормативные акты федеральных органов государственной власти в системе правовых основ местного самоуправления

В качестве базового для построения системы местного самоуправления в России выступил Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон о местном самоуправлении 1995 г.). В нем получили развитие закрепленные в Конституции основополагающие начала организации и деятельности местного самоуправления.

Этот Закон, установив общие принципы организации местного самоуправления в России, определил роль местного самоуправления в осуществлении народовластия, правовые, организационные, территориальные, экономические и финансовые основы местного самоуправления, государственные гарантии его осуществления.

В нем разграничивались полномочия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ в области местного самоуправления, были определены предметы ведения местного самоуправления, регулировались основные формы осуществления населением местного самоуправления (формы прямого волеизъявления и органы местного самоуправления).

Закрепляя основы деятельности органов местного самоуправления, Закон о местном самоуправлении 1995 г. определяет исключительную роль представительного органа местного самоуправления, подчеркивает, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти и осуществление органами государственной власти и государственными должностными лицами местного самоуправления не допускается. Структура органов должна определяться населением муниципального образования. Закон наделил органы и должностных лиц местного самоуправления правом принимать правовые акты по вопросам своего ведения.

Указанный Закон предусматривает различные формы прямого волеизъявления граждан: местный референдум, муниципальные выборы, собрание (сход) граждан, территориальное общественное самоуправление и др.

Данным Законом, с одной стороны, гарантируется организационная, финансово-экономическая самостоятельность местного самоуправления, судебная защита местного самоуправления. С другой стороны, предусмотрена ответственность органов местного самоуправления и его должностных лиц и контроль за их деятельностью.

Закон закрепил законодательную базу местного самоуправления и создал необходимые предпосылки для развития федерального и регионального законодательства в сфере местного самоуправления. В числе федеральных законов, принятых в развитие Закона о местном самоуправлении 1995 г., следующие: от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления», от 25 сентября 1997 г. № 126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации», от 8 января 1998 г. № 8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации».

К другой группе можно отнести федеральные законы, составляющие законодательную основу других отраслей права, но в той или иной степени затрагивающие вопросы местного самоуправления. Среди них: Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», Закон РФ от 14 июля 1992 г. № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании», Налоговый кодекс РФ, Бюджетный кодекс РФ и др.

В настоящее время насчитывается около 300 федеральных законов, законов РСФСР и РФ, в которых содержатся муниципально-правовые нормы.

Кроме того, правовую основу местного самоуправления составляют федеральные подзаконные акты. В их числе свыше 500 Указов Президента РФ, более 1100 постановлений Правительства РФ, нормативные акты иных федеральных органов исполнительной власти. Среди них наиболее важными для местного самоуправления являются Указ Президента РФ от 15 октября 1999 г. № 1370 «Об утверждении Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации»; постановления Правительства РФ от 27 декабря 1995 г. № 1251 «О Федеральной программе государственной поддержки местного самоуправления», от 15 декабря 1999 г. № 1394 «О Федеральной целевой программе государственной поддержки развития муниципальных образований и создания условий для реализации конституционных полномочий местного самоуправления», от 20 декабря 2004 г. № 814 «Об уполномоченном федеральном органе исполнительной власти по утверждению границ муниципальных образований», от 31 декабря 2004 г. № 903 «Об утверждении правил составления передаточного (разделительного) акта по имущественным обязательствам органов местного самоуправления», от 1 июня 2005 г. № 350 «О ведении государственного реестра муниципальных образований Российской Федерации».

Специфическим источником права также являются ежегодные послания Президента Федеральному Собранию РФ.

Практика применения Закона о местном самоуправлении 1995 г. выявила ряд проблем, препятствующих эффективному функционированию системы местного самоуправления, в числе которых нечеткость в определении компетенции муниципальных образований, неопределенность территориальной организации местного самоуправления, возможность формирования структуры органов местного самоуправления, не соответствующей решаемым задачам, несоответствие ресурсов исполняемым обязанностям, удаленность органов местного самоуправления от населения, непроработанность механизмов взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления.

В контексте проводимых в России реформ данное обстоятельство потребовало принятия Закона в новой редакции. И такой (одноименный) Федеральный закон был принят 6 октября 2003 г.

Он направлен на решение указанных проблем, развитие системы местного самоуправления, а также приведение ее в соответствие с Конституцией.

Ключевые положения Закона о местном самоуправлении 2003 г. направлены на изменение принципов территориальной организации местного самоуправления. Устанавливается обязательное формирование муниципальных образований на двух территориальных уровнях – в поселениях и муниципальных районах с разграничением и закреплением за каждым уровнем присущих ему полномочий по решению вопросов местного значения, а также переданных государственных полномочий. Определена процедура передачи органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий, исключающая возникновение нефинансируемых мандатов и предусматривающая необходимые меры, включая ответственность органов местного самоуправления, по эффективному исполнению указанных полномочий.

В названном Законе предусматривается усиление контроля за исполнением органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения и ответственности указанных органов за их неисполнение. В частности, предусматривается временное исполнение полномочий органов местного самоуправления органами государственной власти субъектов РФ в случаях возникновения угрозы жизни, здоровью и безопасности граждан, а также в некоторых иных случаях.

10.3. Региональное законодательство в системе правовых основ местного самоуправления

Закон о местном самоуправлении 2003 г. вступил в силу с 1 января 2006 г., однако некоторые его положения реализовываются поэтапно в соответствии с предусмотренным в нем переходным периодом. Статья 85 этого Закона устанавливает перечень, сроки и порядок осуществления правовых и организационных мероприятий, проводимых органами государственной власти и органами местного самоуправления с целью обеспечения реализации муниципальной реформы. В частности, определены перечень и сроки принятия нормативных правовых актов, необходимых для реализации данного Закона, субъектами РФ. При этом, помимо принятия предусмотренных законодательных мер, субъекты РФ должны привести в соответствие с требованиями комментируемого Закона собственное законодательство.

В настоящее время на региональном уровне правовую основу местного самоуправления составляют конституции и уставы субъектов РФ, законы о местном самоуправлении; о выборах депутатов представительных органов местного самоуправления и глав муниципальных образований; о местном референдуме; о статусе депутата, выборного должностного лица; о муниципальной службе; о материальной и финансовой основах местного самоуправления; о бюджетном устройстве и бюджетном процессе; о порядке регистрации уставов муниципальных образований; о полномочиях органов местного самоуправления; о собраниях и сходах граждан; о территориальном общественном самоуправлении; об ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления; о порядке отзыва депутата представительного органа и иных выборных лиц местного самоуправления.

Законы о местном самоуправлении приняты практически во всех субъектах РФ. К таким законам, имеющим общий характер, непосредственно примыкают законы и другие нормативные акты субъектов РФ по вопросам о территориях муниципальных образований, порядке их реорганизации и упразднения, об осуществлении права законодательной инициативы органами местного самоуправления, о правовых актах органов местного самоуправления, о государственной регистрации уставов муниципальных образований. Осуществляется наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями субъектов РФ. В ряде субъектов РФ законами устанавливаются конкретные виды ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления за нарушение законодательства.

В настоящее время с учетом требований федерального законодательства полностью пересматриваются, а зачастую и отменяются региональные законы о местном самоуправлении. Значительные изменения могут претерпеть законодательные акты, предусматривающие наделение отдельными государственными полномочиями, законы о финансовых основах местного самоуправления, о бюджетном устройстве и бюджетном процессе, о порядке регистрации уставов муниципальных образований, о собраниях и сходах граждан, о территориальном общественном самоуправлении, об ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления. До внесения соответствующих корректив указанные региональные нормативные правовые акты применяются в части, не противоречащей Закону о местном самоуправлении 2003 г.

Сегодня можно с уверенностью прогнозировать существенную активизацию работы в субъектах РФ по приведению регионального законодательства в соответствие с федеральным законодательством и Конституцией.

Федеральным законом от 12 октября 2005 г. № 129-ФЗ были внесены поправки в Закон о местном самоуправлении 2003 г., продляющие переходный период реформы до 1 января 2009 г. Лишь 47 из 89 субъектов РФ заявили о своей готовности реализовать Закон в полном объеме, 28 субъектов РФ с осторожностью подходят к решению вопросов местного значения во вновь образованных муниципальных образованиях, полагая, что им нужен еще год для адаптации в новых условиях. Эти субъекты РФ, по предварительным данным, отодвигают срок реформы до 1 января 2007 г. И лишь 14 субъектов Федерации планируют продлить переходный период на более длительный срок – до 2009 г.[34]

10.4. Муниципальные правовые акты

Наиболее значительную роль в правовом регулировании повседневного осуществления местного самоуправления должны играть муниципальные правовые акты. Муниципальный правовой акт – решение по вопросам местного значения или по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ, принятое населением муниципального образования непосредственно, органом местного самоуправления и (или) должностным лицом местного самоуправления, документально оформленное, обязательное для исполнения на территории муниципального образования, устанавливающее либо изменяющее общеобязательные правила или имеющее индивидуальный характер.

В ст. 43 Закона о местном самоуправлении 2003 г. в обобщенном виде представлен перечень элементов, составляющих систему муниципальных правовых актов: во-первых, это устав муниципального образования; во-вторых, правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе граждан); в-третьих, нормативные и иные (ненормативные, индивидуальные) правовые акты, принимаемые представительным органом муниципального образования; в-четвертых, правовые акты, издаваемые главой муниципального образования; в-пятых, постановления и распоряжения главы местной администрации; в-шестых, правовые акты иных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования. Таковыми могут быть, например, постановления и распоряжения контрольного органа, избирательной комиссии муниципального образования.

Актами высшей юридической силы в системе муниципальных правовых актов являются устав муниципального образования и решения, принятые на местном референдуме или сходе граждан, оформленные в виде правовых актов. Высшая юридическая сила этих актов предполагает, что никакой иной муниципальный правовой акт не может противоречить уставу муниципального образования и правовым актам, принятым на местном референдуме или сходе граждан.

Помимо высшей юридической силы указанные акты обладают еще двумя юридическими свойствами:

– прямое действие. Если правовая норма, содержащаяся в указанном акте, не имеет явно выраженного отсылочного или бланкетного характера, она должна применяться всеми субъектами непосредственно, т. е. вне зависимости от наличия или отсутствия каких-либо конкретизирующих эту норму правовых актов;

– применение на всей территории муниципального образования.

Основным нормативно-правовым актом муниципального образования является устав.

Как источник права устав имеет достаточно широкое распространение в правотворческой практике российского государства и рассматривается как разновидность актов кодификационного значения. Признаваемые и гарантируемые Конституцией организационная обособленность органов местного самоуправления в системе управления государством, самостоятельность населения в решении вопросов местного значения, включая выбор конкретных организационных форм осуществления местного самоуправления, определение структуры органов местного самоуправления – именно это предопределило необходимость появления в системе нормативных правовых актов о местном самоуправлении уставов муниципальных образований.

В них определяются: предметы ведения местного самоуправления; территориальное устройство; статус органов местного самоуправления; порядок их формирования и взаимодействия; их полномочия и ответственность; правовая, экономическая и финансовая основы их деятельности; формы прямого волеизъявления населения муниципального образования; другие вопросы организации местного самоуправления.

Устав муниципального образования обладает рядом особенностей.

1. Наличие особого субъекта, который устанавливает или от имени которого принимается устав муниципального образования. В соответствии с Законом о местном самоуправлении 2003 г. принятие устава муниципального образования относится к исключительной компетенции представительного органа местного самоуправления.

2. Являясь актом учредительного характера, устав муниципального образования придает юридический, правовой статус фактически сложившимся или складывающимся отношениям по самоуправлению местного сообщества.

3. Устав регулирует отношения, которые затрагивают все стороны, все сферы жизни местного сообщества.

4. Устав обладает высшей юридической силой в составе норм, принимаемых органами местного самоуправления или местным сообществом.

5. Устав является основой для дальнейшего нормотворчества. Поскольку он не в состоянии урегулировать все отношения, возникающие на уровне местного самоуправления, для реализации устава необходимо принять дополнительные местные нормативно-правовые акты.

6. Устав муниципального образования характеризуется особым порядком принятия, а также внесения изменений или дополнений. Конкретный механизм принятия определяется непосредственно в уставе муниципального образования. Устав подлежит обязательной регистрации в органах государственной власти, при этом данная регистрация носит не только и не столько учредительный характер, сколько характер контроля со стороны государства соответствия норм устава действующим федеральным и региональным законам.

7. Устав является одним из правовых средств, обеспечивающих реализацию самостоятельности местного самоуправления.

8. По возможности, устав должен быть самодостаточным, т. е. должен включать все нормы, необходимые в практике местного самоуправления.[35]

Структура и содержание устава муниципального образования в своей основе определяется требованиями Закона о местном самоуправлении 2003 г. Статья 44 этого Закона содержит 10 обязательных положений, касающихся тех основных элементов, из которых формируется статус муниципального образования и которые составляют фундамент его организации и функционирования. К ним относятся: 1) наименование муниципального образования; 2) перечень вопросов местного значения; 3) формы, порядок и гарантии участия населения в решении вопросов местного значения, в том числе путем образования органов территориального общественного самоуправления; 4) структура и порядок формирования органов местного самоуправления; 5) наименования и полномочия выборных и иных органов местного самоуправления, должностных лип местного самоуправления; 6) виды, порядок принятия (издания), официального опубликования (обнародования) и вступления в силу муниципальных правовых актов; 7) срок полномочий представительного органа муниципального образования, депутатов, членов иных выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, а также основания и порядок прекращения полномочий указанных органов и лиц; 8) виды ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, основания наступления этой ответственности и порядок решения соответствующих вопросов, в том числе основания и порядок отзыва населением выборных должностных лиц местного самоуправления, досрочного прекращения полномочий выборных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления; 9) порядок формирования, утверждения и исполнения местного бюджета, а также порядок контроля за его исполнением в соответствии с Бюджетным кодексом РФ; 10) порядок внесения изменений и дополнений в устав муниципального образования.

Перечень регулируемых в уставах вопросов не является исчерпывающим. В них могут закрепляться иные положения, касающиеся вопросов местного значения, распределения функций внутри структуры местного самоуправления, порядка образования и организации общественного территориального самоуправления, порядка распределения компетенции в городе с районным делением и др. Степень детализации вопросов в уставе может быть далеко не одинаковой. Некоторые из них могут излагаться в общей форме, создавая легальное основание для издания более конкретных актов, например, о местном референдуме, муниципальной службе.

Устав муниципального образования подлежит государственной регистрации в органах юстиции. Основаниями для отказа в государственной регистрации устава является его противоречие Конституции и законам РФ, законам субъектов РФ, а также нарушение установленного федеральным законом порядка принятия устава, муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав. Отказ в государственной регистрации может быть обжалован гражданами и органами местного самоуправления в судебном порядке.

Устав муниципального образования, муниципальный правовой акт о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования подлежат официальному опубликованию (обнародованию) после их государственной регистрации и вступают в силу после их официального опубликования (обнародования).

Закон о местном самоуправлении 2003 г. впервые установил обязательные наименования муниципальных правовых актов. Такой подход способствует установлению единообразия в статусе и иерархии правовых актов муниципального образования, унификации в системе документационного обеспечения местного самоуправления.

В указанном Законе содержатся нормы, предполагающие обязательное принятие более 40 муниципальных правовых актов в форме положений по вопросам организации и деятельности системы органов местного самоуправления, финансовой и экономической деятельности муниципального образования, градостроительства, благоустройства, общественного порядка и безопасности жизни, жилищного фонда и жилищно-коммунального хозяйства, участия граждан в осуществлении местного самоуправления и иным вопросам.

В настоящее время Центром правовой поддержки местного самоуправления и другими институтами разрабатываются модельные правовые акты по наименее проработанным вопросам: регламент представительного органа муниципального образования, положения о контрольно-счетном органе муниципального образования, о бюджетном устройстве и бюджетном процессе, о муниципальном заказе, о правотворческой инициативе граждан, о публичных слушаниях.

Тема 11. Муниципальное образование как социально-экономическая система

Территориальная организация является одним из самых сложных вопросов реформирования системы местного самоуправления в современных условиях. От правильного решения данного вопроса зависит и степень реализации населением гарантированного Конституцией участия в осуществлении местного самоуправления, и функционирование определенной территории как единого социального и экономического сообщества.

Согласно ст. 131 Конституции местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций.

В Федеральном законе от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» для характеристики самоуправляемой территории был введен термин «муниципальное образование», в определении которого закреплялись его неотъемлемые признаки: общая территория; наличие муниципальной собственности; наличие местного бюджета; наличие выборных органов местного самоуправления.

Границы муниципальных образований могут не совпадать с границами административно-территориальных единиц субъекта РФ. Логика такого подхода состоит в том, что целевое назначение муниципальных образований и административно-территориальных единиц различно:

– деление территории субъекта РФ на муниципальные образования осуществляется в целях создания условий для решения вопросов местного значения, деление на административно-территориальные единицы предназначено для возможности более эффективного решения вопросов государственного значения;

– на территориях муниципальных образований размещаются органы местного самоуправления, на территориях административно-территориальных единиц – территориальные подразделения (структуры) органов государственной власти: ЗАГСы; военкоматы, суды, органы прокуратуры, налоговые и другие органы;

– административно-территориальная единица может не быть муниципальным образованием, например, административный район внутри крупного города;

– муниципальное образование (как правило, сельский населенный пункт) может не быть административно-территориальной единицей и не иметь на своей территории органов государственной власти.[36]

Несовпадение границ административно-территориальных единиц субъектов РФ и границ муниципальных образований в целом является нежелательным явлением, поскольку создает дополнительные трудности для жителей при обращениях в органы государственной власти и в органы местного самоуправления, а также при взаимоотношениях между органами местного самоуправления и территориальными структурами органов государственной власти.

При установлении размеров территории и границ каждого конкретного муниципального образования необходимо учитывать две противоположные тенденции.[37]

Первая тенденция – приближение местной власти к населению. Определяющим здесьявляется наличие местного сообщества, в интересах которого осуществляется местное самоуправление. Интересы местного сообщества диктуют следующие принципы территориальной организации местного самоуправления:

1) принцип эффективности самоорганизации, основанный на осознании населением общих интересов и участии в их реализации. Эффект самоорганизации снижается с увеличением размеров территории и удалением местной власти от населения;

2) принцип подконтрольности органов и должностных лиц местного самоуправления населению, который также требует максимально возможной ограниченности территории, предоставляющей населению возможность оперативно реагировать на действия местной власти;

3) принцип доступности органов местного самоуправления для жителей. Выполнение этого условия определяется развитостью транспортной инфраструктуры.

Вторая, противоположная тенденция состоит в укрупнении самоуправляемых единиц для обеспечения на территории муниципального образования необходимого экономического потенциала, развитой инженерной и социальной инфраструктуры. Это необходимо для эффективного решения вопросов местного значения и оказания услуг населению.

Наличие указанных противоположных тенденций предопределяет целесообразность формирования муниципальных образований разных типов, с разным кругом решаемых вопросов местного значения.

В соответствии с требованиями Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее в этой главе – Закон о местном самоуправлении 2003 г.) органы государственной власти провели унификацию системы муниципальных образований. Указанный Закон существенно изменил принципы территориальной организации местного самоуправления, предусмотрев закрытый перечень типов муниципальных образований: городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ, внутригородская территория города федерального значения.

Сельское поселение – это один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (поселков, сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и других сельских населенных пунктов), в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

Городское поселение – город или поселок, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

Муниципальный район – несколько поселений или поселений и межселенных территорий, объединенных общей территорией, в границах которой местное самоуправление осуществляется в целях решения вопросов местного значения межпоселенческого характера населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ.

Городской округ – городское поселение, которое не входит в состав муниципального района и органы местного самоуправления которого осуществляют полномочия по решению установленных федеральным законом вопросов местного значения поселения и вопросов местного значения муниципального района, а также могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ.

Внутригородская территория города федерального значения – часть территории города федерального значения, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

Таким образом, в России сформирована двухуровневая система местного самоуправления. При этом городские и сельские поселения, входящие в состав муниципальных районов, не находятся с ними в отношениях подчинения; компетенция между ними разграничивается в соответствии с перечнем решаемых вопросов местного значения, установленным для соответствующего типа муниципального образования.

Муниципальное образование представляет собой сложную социально-экономическую систему. Как и любая система, она состоит из подсистем, характеристики которых определяют ее цели, задачи и направления функционирования. Так, рассматривая систему местного самоуправления на примере города, можно выделить следующие главные подсистемы:[38]

1) территория;

2) население;

3) градообразующая сфера (предприятия и организации, составляющие экономическую основу города, предопределяющие облик города, профессиональную и квалификационную структуру трудоспособного населения, стиль жизни города);

4) градообслуживающая сфера (инженерная и транспортная инфраструктура: здания, сооружения, коммуникации; обеспечивает содержание жилищного фонда, предоставляет жилищные, коммунальные, транспортные, бытовые, торговые и другие услуги);

5) социальная инфраструктура (учреждения и организации, предоставляющие населению медицинские, образовательные, культурные, досуговые, физкультурно-спортивные услуги).

Будучи открытой системой, муниципальное образование имеет множественные и различные по характеру связи с внешней средой. Внешняя среда является для муниципального образования источником материальных ресурсов, энергии, информации.

Следует отметить, что муниципальные образования как сложные системы функционируют в настоящее время в России в условиях несформированности внутренней среды и нестабильности внешней.

В этой связи управление развитием муниципального образования требует, в первую очередь, точного и грамотного определения целей совместной деятельности субъектов муниципального управления – местной власти и населения. Целеполагание представляется наиболее важным и значимым элементом управления.

Первичное формирование целей и задач деятельности муниципального образования происходит при установлении статуса муниципального образования и определении его компетенции. Исходя из общественно-государственной природы местного самоуправления, выделяют два основных источника полномочий местной власти:

1. Государство. Оно возлагает основные обязанности по развитию муниципального образования на органы местного самоуправления посредством законодательного определения вопросов местного значения и полномочий в различных сферах (гл. 3 Закона о местном самоуправлении 2003 г., отраслевые федеральные законы и законы субъектов РФ).

2. Население. Оно возлагает дополнительные обязанности на органы местного самоуправления через уставы муниципальных образований, другие муниципальные правовые акты, посредством форм прямого волеизъявления.

На основании полученной совокупности обязанностей местной власти формируются рамки целеполагания, определяются сферы ответственности органов местного самоуправления перед государством и населением, уточняются приоритеты социально-экономического развития муниципального образования.

В настоящее время в России постепенно меняются роль и функции муниципальных образований, в особенности городских поселений, как сложных социально-экономических систем, что обусловлено несколькими обстоятельствами:

1. Существенно изменяются целевые ориентиры развития муниципальных образований. Если в недавнем прошлом в управлении городским хозяйством применялись в первую очередь принципы рационального территориального размещения производительных сил и ориентация на специализацию городов с обязательной доминантой в виде градообразующих предприятий, то с развитием публичной власти в соответствии с социальной направленностью ее деятельности важную роль стали играть гуманистические начала, предполагающие первоочередность создания в муниципальном образовании благоприятных условий для жизнедеятельности граждан, развития предпринимательства и формирования социальной инфраструктуры.

2. Перестав отвечать за решение производственных задач, органы местного самоуправления принимают на себя ответственность за формирование и реализацию стратегии комплексного социально-экономического развития территории, программ благоустройства и развития различных отраслей муниципального хозяйства, а также обеспечивают качественное предоставление населению муниципальных услуг.

3. Возникает конкуренция между муниципальными образованиями за привлечение инвестиций, финансовых и кадровых ресурсов, что обуславливает необходимость принятия органами местного самоуправления мер, направленных на повышение уровня жизни граждан и качества среды обитания, которое определяется системой экономических, демографических, социальных, культурных и экологических параметров.

4. Жители муниципальных образований постепенно включаются в систему управления развитием территории, реализуя свои права, интересы и инициативы как граждан и частных собственников через различные формы непосредственной демократии, а также посредством участия в консультативных и совещательных органах, общественных палатах при органах власти.

Тема 12. Формы непосредственной демократии в системе местного самоуправления

12.1.Формы прямого волеизъявления граждан на местном уровне

Формы прямого волеизъявления способствуют непосредственному осуществлению власти населением муниципального образования и являются важным элементом системы местного самоуправления. Формы прямого волеизъявления граждан могут быть двух видов:

1) формы прямого волеизъявления обязательного характера – это формы, которые позволяют выявить обязательную для исполнения волю населения муниципального образования: местный референдум, муниципальные выборы, собрания (сходы);

2) формы прямого волеизъявления рекомендательного характера – это формы, которые способствуют выявлению общественного мнения населения по поводу осуществления местного самоуправления и позволяют органам и должностным лицам местного самоуправления принять (или не принять) решение с учетом мнения и интересов большинства населения. Такими формами являются территориальное общественное самоуправление, народная правотворческая инициатива, обращения граждан в органы местного самоуправления, конференции жителей по вопросам местного значения, опросы общественного мнения, митинги, демонстрации, шествия, пикетирования и т. д.

Высшим непосредственным выражением воли населения является местный референдум. Местный референдум – это голосование граждан по наиболее важным вопросам местного самоуправления. Конституция, закрепляя референдум в качестве одной из форм осуществления местного самоуправления (ст. 130), признает за каждым гражданином Российской Федерации право участвовать в референдуме (ст. 32).

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее в этой главе – Закон о местном самоуправлении 2003 г.) устанавливает следующие принципы проведения местного референдума: 1) участие в референдуме является всеобщим и равным; 2) голосование осуществляется непосредственно и добровольно; 3) контроль за волеизъявлением граждан не допускается.

В соответствии Законом о местном самоуправлении 2003 г. (ст. 22) решение о проведении местного референдума принимается представительным органом местного самоуправления по собственной инициативе или по требованию населения в соответствии с уставом муниципального образования.

Субъектами РФ приняты законы или положения о местном референдуме, в которых закрепляются требования к их проведению. Например, согласно Закону Саратовской области «О референдумах в Саратовской области» на местный референдум в обязательном порядке выносятся определенные вопросы: о создании или разделении органов местного самоуправления на территории муниципальных образований, об изменении границ муниципальных образований и т. п. На местный референдум Саратовской области не могут выноситься вопросы: 1) о принятии и изменении бюджета муниципальных образований; 2) о введении, изменении, отмене налогов и сборов; 3) о принятии чрезвычайных и срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности жизнедеятельности населения; 4) о продлении полномочий глав муниципальных образований, глав администраций и представительных органов муниципальных образований.

В уставах муниципальных образований приобретают конкретное определение следующие вопросы: порядок сбора подписей жителей данного муниципального образования под требованием о проведении местного референдума; необходимое количество такого рода подписей; порядок создания, права и обязанности соответствующих инициативных групп населения; сроки назначения местного референдума и т. д.

Согласно Закону о местном самоуправлении 2003 г. (ст. 22) решения, принятые на местном референдуме, не нуждаются в утверждении какими-либо органами государственной власти, государственными должностными лицами или органами местного самоуправления и являются обязательными для исполнения всеми органами, должностными лицами, предприятиями, учреждениями, организациями, находящимися на территории муниципального образования, а также гражданами. Принятые на местном референдуме решения и итоги голосования подлежат официальному/опубликованию (обнародованию).

Муниципальные выборы, так же как и местный референдум, являются высшим непосредственным выражением воли населения муниципального образования. Их значение определяется, прежде всего, тем, что посредством выборов образуются представительные органы местной власти и получают свои полномочия главы местной администрации. В ходе избирательной кампании граждане своими предложениями направляют деятельность органов местного самоуправления, критически оценивают их работу. Каждая избирательная кампания стимулирует развитие социальной активности граждан, способствует выявлению их насущных потребностей и интересов, создает необходимые предпосылки для их удовлетворения.

Согласно Закону о местном самоуправлении 2003 г. муниципальные выборы осуществляются на основе общих принципов избирательного права России: всеобщего равного прямого избирательного права при тайном голосовании. В Федеральном законе от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» определяется процесс организации выборов органов местного самоуправления и выделяются следующие стадии: 1) назначение выборов; 2) образование избирательных округов и участков, формирование избирательных комиссий, составление списка избирателей; 3) выдвижение и регистрация кандидатов для избрания в органы местного самоуправления; 4) проведение предвыборной агитации; 5) голосование; 6) определение результатов выборов.

Более подробную регламентацию указанные стадии и другие вопросы муниципальных выборов получают в законах субъектов РФ, например, в Законе Саратовской области «О выборах в органы местного самоуправления Саратовской области».

Жители муниципальных образований имеют возможность отзыва избранных ранее депутатов и должностных лиц местного самоуправления, не оправдавших доверие избирателей. Согласно Закону о местном самоуправлении 2003 г. (ст. 24), голосование жителей по отзыву депутата и выборного должностного лица местного самоуправления возможно при двух условиях: 1) в судебном порядке должны быть доказаны конкретные противоправные решения или действия (бездействия) депутата (причем депутату должна быть предоставлена возможность дать избирателям объяснения по поводу выдвигаемых обвинений); 2) за отзыв депутата должно проголосовать не менее половины избирателей, зарегистрированных в муниципальном образовании.

Сходы граждан – это традиционная для России форма управления местными делами. Сходы обеспечивают гражданам возможность сочетания коллективного обсуждения вопросов и принятия решений с личной активностью и инициативой, выражающихся в их вопросах, выступлениях, участии в голосовании и т. п. Сходы также служат формой привлечения граждан к осуществлению самых разнообразных управленческих функций. Согласно Закону о местном самоуправлении 2003 г., в небольших городских и сельских поселениях – с числом избирателей менее 100 человек – сходы берут на себя роль и функции представительного органа, который в таких случаях не образуется. Порядок созыва и проведения сходов определяется на уровне субъектов РФ и органов местного самоуправления. Решения, принятые на сходе граждан, являются обязательными для исполнения.

Территориальное общественное самоуправление, согласно Закону о местном самоуправлении 2003 г. (ст. 27), является формой самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории муниципального образования. Следует отметить, что территориальное общественное самоуправление – добровольная форма самоорганизации граждан, т. е. оно может быть и не востребовано жителями.

Народная правотворческая инициатива достаточно актуальная форма прямого волеизъявления граждан, позволяющая выявить общественное мнение населения по поводу осуществления местного самоуправления. Граждане своими предложениями и проектами по вопросам местного значения могут помочь представительным органам в разработке местных нормативных актов.

Закон о местном самоуправлении 2003 г. определяет и гарантирует реализацию населением муниципального образования своего права на народную правотворческую инициативу. Эти гарантии связываются, во-первых, с обязанностью органов местного самоуправления по рассмотрению на открытых заседаниях с участием представителей населения правовых актов по вопросам местного значения, внесенных населением, и, во-вторых, с официальным опубликованием результатов их рассмотрения.

Для осуществления правотворческой инициативы Закон о местном самоуправлении 2003 г. устанавливает минимальную численность инициативной группы граждан: не более 3 % от числа жителей муниципального образования, обладающих избирательным правом. Волеизъявление граждан на принятие правового акта в порядке правотворческой инициативы не является обязательным для органов местного самоуправления. Мотивированный отказ органов местного самоуправления в принятии (издании) правового акта, проект которого вносился населением в порядке народной правотворческой инициативы, не влечет за собой никаких юридических последствий.

Обращения граждан в органы местного самоуправления как одна из форм прямого волеизъявления населения муниципального образования дает им возможность участвовать в определении задач и направлений деятельности органов местного самоуправления, в выработке проектов их решений, в контроле за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления. Обращения граждан – важное средство проявления общественно-политической активности, заинтересованности жителей в общественных делах. Кроме того, это способ укрепления связей муниципального аппарата с населением и источник информации, необходимый для решения текущих вопросов общественной жизни.

Граждане имеют право обращаться в органы местного самоуправления как лично, так и направлять в них индивидуальные и коллективные обращения. Гарантии реализации населением муниципального образования своего права на обращение в органы местного самоуправления закрепляет Закон о местном самоуправлении 2003 г. Это обязанность органов местного самоуправления рассмотреть обращения граждан в течение месяца и административная ответственность, которая может быть установлена за нарушение сроков и порядка ответа на обращения граждан.

Опросы общественного мнения одна из форм прямого волеизъявления населения, позволяющая выявить общественное мнение по поводу осуществления местного самоуправления. Результаты опросов общественного мнения подвергаются анализу, социологическим исследованиям, а затем доводятся до населения через местные СМИ. Органы и должностные лица местного самоуправления заинтересованы в постоянном проведении мониторингов и публикации их результатов. Они позволяют узнать позицию, занимаемую населением муниципального образования по отношению к местной власти, и оперативно среагировать на нее; помогают выявить проблемы населения и принять решение с учетом мнения и интересов большинства; дают возможность разъяснить свои взгляды и позиции; а также получить и сообщить дополнительную информацию.

Одной из новых форм непосредственной демократии стали публичные слушания, которые проводятся главой муниципального образования с участием жителей для обсуждения наиболее важных проектов местных нормативных актов. Так, на публичные слушания согласно Закону о местном самоуправлении 2003 г. должны выноситься: 1) проект устава муниципального образования, а также проекты о внесении изменений и дополнений в устав; 2) проект местного бюджета и отчет о его исполнении; 3) проекты планов и программ развития муниципального образования; 4) вопросы о преобразовании муниципального образования; 5) вопросы градостроительства.

Митинги, демонстрации, шествия, пикетирования и другие массовые выступления являются одной из важных, хотя и противоречиво сказывающихся на социально-экономической жизни граждан формой прямой демократии. Эти акции в определенной степени выражают настроение жителей, поэтому игнорирование подобных форм волеизъявления граждан может привести к смене власти, к срыву принятия и выполнения эффективных программ развития и к дестабилизации жизнедеятельности всего муниципального образования.

Данные формы также играют важную роль в привлечении внимания органов местного самоуправления к актуальным проблемам социально-экономического развития территории и другим вопросам, требующим срочного разрешения. В этой связи Федеральный закон от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» к проведению массовых выступлений предъявляет ряд требований: они не могут проводиться в запрещенных местах, должны проходить мирно и безоружно, без призывов к смене власти, не должны преследовать запрещенные законом цели и должны проводиться без участия детей.

Наряду с предусмотренными федеральным законодательством формами непосредственной демократии граждане также вправе участвовать в осуществлении местного самоуправления в иных формах, не противоречащих действующему законодательству.

12.2. Территориальное общественное самоуправление в системе местного самоуправления

Элементом системы местного самоуправления и формой непосредственной демократии рекомендательного характера является территориальное общественное самоуправление. Согласно Закону о местном самоуправлении 2003 г. (ст. 27) территориальное общественное самоуправление – это форма самоорганизация граждан по месту их жительства для осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения.

Территориальное общественное самоуправление (далее – TOC) осуществляется на части территории муниципального образования: в подъезде многоквартирного дома, в доме, в группе жилых домов, в сельском населенном пункте и т. п. Следует отметить, что на одной территориальной единице может быть создан только один орган TOC Многоуровневая система предполагает подчинение нижестоящих уровней вышестоящим, например, старший по подъезду будет подчиняться старшему по дому, а тот, в свою очередь, председателю TOC микрорайона. Таким образом, создается разветвленная система по обслуживанию жилищного комплекса и благоустройству его территории. Границы территории TOC устанавливаются представительным органом муниципального образования по предложению населения. Мнение населения, проживающего на данной территории, может быть выявлено с помощью собраний, конференций жителей, опросов общественного мнения и т. п.

Закон о местном самоуправлении 2003 г. (ст. 27) устанавливает полномочия органов TOC, в частности, они:

1) представляют интересы населения, проживающего на соответствующей территории (основной функцией субъекта TOC является представление и защита интересов жителей своей территории в органах местного самоуправления и в органах государственной власти);

2) обеспечивают исполнение решений, принятых на собраниях и конференциях граждан (решения, принятые высшим руководящим органом TOC, исполняются иными органами TOC, общее руководство при этом осуществляет председатель TOC);

3) могут осуществлять хозяйственную деятельность по содержанию жилищного фонда, благоустройству территории, иную хозяйственную деятельность, направленную на удовлетворение социально-бытовых потребностей граждан, проживающих на соответствующей территории, как за счет средств указанных граждан, так и на основании договора между органами территориального общественного самоуправления и органами местного самоуправления с использованием средств местного бюджета. (Таким образом, на хозяйственную деятельность органов TOC накладываются некоторые ограничения. Так, органы TOC вправе: создавать в установленном порядке предприятия и организации, удовлетворяющие потребности жителей в товарах и услугах; выступать заказчиком на выполнение работ по благоустройству территории TOC и коммунальному обслуживанию жителей, строительству, эксплуатации и ремонту жилищного фонда, объектов социальной инфраструктуры. Органы TOC вправе использовать земельные участки на территории TOC под строительство погребов и гаражей, создание детских и оздоровительных площадок, разбивку скверов, открытие стоянок автомобилей и площадок для выгула собак, а также для других общественно полезных целей);

4) вправе вносить в органы местного самоуправления проекты муниципальных правовых актов, подлежащие обязательному рассмотрению этими органами и должностными лицами местного самоуправления, к компетенции которых отнесено принятие указанных актов. (Таким образом, особенностью статуса органов TOC (и их основным отличием от общественных объединений, к которым органы TOC иногда ошибочно относят) является право участвовать в местном нормотворчестве, выступая в качестве субъектов правотворческой инициативы).

Закон о местном самоуправлении 2003 г. (ст. 27) закрепляет две основные формы осуществления территориального общественного самоуправления жителями: во-первых, непосредственно (через все формы прямого волеизъявления) и, во-вторых, опосредованно – через формируемые органы TOC Система территориального общественного самоуправления как совокупность организационных форм осуществления TOC обычно включает в себя следующие элементы: 1) формы прямого волеизъявления (общие собрания, конференции жителей, опросы населения и т. п.); 2) органы TOC (собрание как высший руководящий орган, комитет как исполнительный орган, председатель осуществляет общее руководство органами TOC, ревизионная комиссия как орган, контролирующий осуществление хозяйственной деятельности, и т. п.); 3) добровольные союзы органов TOC.

Органы TOC избираются жителями, проживающими на соответствующей территории. Выборы органов TOC могут проводиться как на учредительных общих собраниях или конференциях жителей по месту их жительства, так и на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Закон о местном самоуправлении 2003 г. (ст. 27) закрепляет, что общие собрания жителей правомочны, если в них принимает участие не менее половины жителей соответствующей территории, достигших 16-летнего возраста. Конференция жителей проводится в случаях, когда невозможно провести общее собрание жителей. Делегаты конференции жителей избираются по норме, установленной главой местной администрации по предложению инициативной группы. Конференция граждан по вопросам организации и осуществления территориального общественного самоуправления правомочна, если в ней принимают участие не менее 1/3 избранных делегатов, представляющих не менее половины жителей соответствующей территории, достигших 16-летнего возраста.

Для ведения общих собраний, конференций жителей избирается председатель и секретарь. Решения общих собраний и конференций жителей принимаются простым большинством голосов от числа присутствующих и оформляются протоколом. Решения собраний, конференций TOC в течение 10 дней доводятся до сведения органов местного самоуправления и других заинтересованных лиц.

Закон о местном самоуправлении 2003 г. (ст. 27) закрепляет исключительные полномочия собраний, конференций TOC, относя к ним следующие вопросы:

1) установление структуры органов TOC (на общем собрании жителей определяются виды избираемых органов TOC, как правило, это председатель, осуществляющий общее руководство, исполнительно-распорядительный и контрольно-ревизионный органы TOC, на собрании также определяется количество работников органов TOC);

2) принятие устава TOC, внесение в него изменений и дополнений (устав, как нормативно-учредительный акт TOC, может быть принят только на общем собрании, конференции жителей);

3) избрание органов TOC (именно на общих собраниях, конференциях жителями избираются председатель TOC и органы TOC);

4) определение основных направлений деятельности TOC (на собраниях, конференциях жители определяют наиболее приоритетные направления развития своей территории, как правило, это вопросы благоустройства территории TOC, ремонта жилого комплекса, удовлетворение иных социально-бытовых потребностей граждан);

5) утверждение сметы доходов и расходов TOC и отчета о ее исполнении (в данном случае под сметой следует понимать финансово-плановый акт субъекта TOC, определяющий целевое назначение выделенных ресурсов и объем доходов и расходов за определенный период времени (как правило, один год) с разбивкой по кварталам);

6) рассмотрение и утверждение отчетов о деятельности органов TOC (председатель и органы TOC отчитываются об итогах деятельности перед жителями своей территории, таким образом, осуществляется общественный контроль за деятельностью субъекта TOC).

В соответствии с Законом о местном самоуправлении 2003 г. (ст. 27) TOC регистрируется в организационно-правовой форме некоммерческой организацией.

Органы TOC обязаны иметь устав TOC. Требования к уставу TOC определены в Законе о местном самоуправлении 2003 г. (ст. 27). Так, в уставе TOC устанавливаются: 1) территория осуществления TOC (уставы TOC содержат подробное описание границ своей территории с указанием улиц, номеров дворов, описанием природно-географического ландшафта и т. п.); 2) цели, задачи, формы и основные направления деятельности TOC; 3) порядок формирования, прекращения полномочий, права и обязанности, срок полномочий органов TOC (данные статьи встречаются практически во всех уставах TOC); 4) порядок принятия решений (решения, затрагивающие интересы жителей принимаются на сходах, конференциях TOC); 5) порядок приобретения имущества, а также порядок пользования и распоряжения указанным имуществом и финансовыми средствами; 6) порядок прекращения осуществления TOC (уставы TOC, как правило, содержат перечень прав и обязанностей ликвидационной комиссии, которая создается для ликвидации TOC).

Согласно ст. 27 Закона о местном самоуправлении 2003 г. дополнительные требования к уставу TOC органами местного самоуправления устанавливаться не могут.

Законами субъектов РФ закрепляется порядок создания и распоряжения финансовыми ресурсами органов TOC. Как правило, финансовые средства органов TOC формируются за счет следующих источников: 1) собственных финансов; 2) заемных средств; 3) средств, передаваемых им органами местного самоуправления.

Собственные финансовые ресурсы образуются за счет доходов от хозяйственной деятельности органов TOC, добровольных взносов и пожертвований предприятий, учреждений, организаций, граждан, а также других поступлений. Заемные средства включают в себя не только ссуды и кредиты банков, но и гранты. И наконец, органы местного самоуправления передают органам TOC финансовые средства на осуществление конкретных мероприятий, планов, программ, а также с передачей отдельных своих полномочий.

Территориальное общественное самоуправление по своей сути – наиболее подвижная и оперативная форма самоорганизации граждан в силу следующих причин: 1) территориальное общественное самоуправление максимально приближено к жителям;

2) возможности территориального общественного самоуправления гораздо шире, чем у других самоуправленческих систем;

3) численность населения, с которым работают органы территориального общественного самоуправления, несоизмеримо меньше, чем в муниципальном образовании, поэтому появляется возможность работать с конкретными людьми, используя индивидуальный подход.

Реализация Закона о местном самоуправлении 2003 г. позволит территориальному общественному самоуправлению в перспективе стать не только оптимальной формой самоорганизации граждан по месту их жительства, но и будет способствовать вовлечению жителей в управленческий процесс.

Тема 13. Система органов местного самоуправления

13.1. Органы местного самоуправления: понятие, виды, общая характеристика

Под органами местного самоуправления, как правило, понимают выборные и другие органы, наделенные полномочиями на решение вопросов местного значения и не входящие в систему органов государственной власти. Это органы местных саморегулируемых территориальных сообществ, муниципальных образований, которыми они формируются и перед которыми несут ответственность за надлежащее исполнение своих полномочий. Органы местного самоуправления обладают следующими особенностями:

1) не входят в систему органов государственной власти (в соответствии со ст. 12 Конституции);

2) в случае наделения их отдельными государственными полномочиями они могут участвовать в осуществлении государственных функций, и их деятельность в данном случае будет находиться под контролем государства (в соответствии со ст. 132 Конституции).

Статья 34 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее в этой главе – Закон о местном самоуправлении 2003 г.) четко определяет структуру органов местного самоуправления, включая в нее следующие элементы: 1) представительный орган муниципального образования; 2) глава муниципального образования; 3) местная администрация; 4) контрольный орган муниципального образования; 5) иные органы местного самоуправления, предусмотренные уставом. Причем наличие первых трех элементов в системе органов местного самоуправления является обязательным.

В системе муниципальных органов власти особое место занимает представительный орган местного самоуправления как выборный орган, обладающий правом представлять интересы населения и принимать от его имени решения, действующие на территории муниципального образования. Наименования представительного органа местного самоуправления различны. В зависимости от исторических, национальных и иных традиций представительный орган может называться: дума, совет, муниципальный совет, сход, собрание, собрание представителей, рада, курултай, джирге, круге и т. п.

Представительный орган осуществляет вопросы исключительного ведения – это вопросы, не требующие проведения референдумов, опросов общественного мнения, публичных обсуждений, которые вправе решать только представительный орган местного самоуправления и никакие иные органы. Согласно Закону о местном самоуправлении 2003 г. (ст. 35), в исключительном ведении представительного органа местного самоуправления находятся следующие вопросы: 1) принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений; 2) утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении; 3) установление, изменение и отмена местных налогов и сборов в соответствии с законодательством РФ о налогах и сборах; 4) принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении; 5) определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности; 6) определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий и учреждений, а также об установлении тарифов на услуги муниципальных предприятий и учреждений; 7) определение порядка участия муниципального образования в организациях межмуниципального сотрудничества; 8) определение порядка материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления; 9) контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения.

Перечисленные полномочия представительных органов – это минимальный, но не исчерпывающий перечень их прав и обязанностей. Полномочия представительных органов местного самоуправления определяются уставами муниципальных образований, где в соответствии с законодательством субъектов РФ они могут быть расширены (но не сужены). В случае, когда перечень полномочий достаточно широк, роль представительных органов с общей системе органов местного самоуправления значительно возрастает.

Структура представительного органа местного самоуправления – внутреннее строение органа, которое по законодательству определяется населением муниципального образования самостоятельно. К структурным элементам представительного органа местного самоуправления, как правило, относятся: 1) руководящее звено (председатель); 2) функционально-отраслевые подразделения (постоянные и временные комиссии); 3) территориальные структуры (депутатские группы); 4) политические фракции; 5) рабочий аппарат.

Председатель организует работу представительного органа муниципального образования: созывает и ведет заседания представительного органа; контролирует и обеспечивает выполнение регламента представительного органа; подписывает решения, протоколы заседаний, другие документы представительного органа; организует выполнение решений представительного органа; координирует деятельность постоянных и иных комиссий; решает иные вопросы, которые ему могут быть поручены представительного органа или возложены действующим законодательством.

Постоянные комиссии как функционально-отраслевое структурное подразделение представительного органа местного самоуправления занимают особое место в структуре органа. К задачам постоянных комиссий представительного органа местного самоуправления относятся следующие вопросы: а) разработка предложений для рассмотрения на заседаниях; б) подготовка заключений и проектов решений по вопросам ведения представительного органа; в) содействие органам местного самоуправления и депутатам в их работе по осуществлению решений представительного органа; г) контроль в пределах полномочий представительного органа за деятельностью городской администрации, ее структурных территориальных подразделений, а также за работой предприятий, учреждений и организаций по выполнению решений представительного органа.

Исполнительные органы местного самоуправления – органы, осуществляющие организационно-управленческие и исполнительно-распорядительные функции, направленные на исполнение федеральных законов, законов субъекта РФ и местных нормативных актов, а также наделенные уставом муниципального образования собственной компетенцией. Исполнительным органом местного самоуправления является местная администрация (мэрия).

Местная администрация (от лат. administratio – управление, руководство) – исполнительный орган в системе местного самоуправления, возглавляемый главой муниципального образования (главой администрации), осуществляющий следующие организационно-распорядительные функции: 1) исполнение федеральных законов, законов субъекта РФ и местных нормативных актов; 2) разработка проекта бюджета муниципального образования и его исполнение; 3) управление муниципальной собственностью; 4) разработка программ социально-экономического развития муниципального образования и их исполнение и т. п.

К структурным элементам местной администрации, как правило, относятся: 1) руководящее звено (глава местной администрации и его заместители); 2) аппарат администрации; 3) департаменты, управления, комитеты; 4) территориальные (районные) структурные единицы местной администрации.

Глава местной администрации руководит деятельностью исполнительных органов муниципального образования на основе единоначалия. Все исполнительные органы местного самоуправления подотчетны ему и ответственны перед ним. Глава местной администрации несет персональную ответственность за надлежащее функционирование исполнительных органов городского самоуправления. В соответствии с уставом муниципального образования глава местной администрации выполняет следующие функции: а) организует формирование и исполнение бюджета муниципального образования; б) руководит непосредственно и через подчиненные органы предприятиями, учреждениями и организациями, находящимися в муниципальной собственности;

в) обеспечивает соблюдение законности, прав и свобод граждан;

г) отменяет правовые акты подчиненных органов управления администрации; д) организует разработку проектов планов, программ, правовых актов и вносит их на рассмотрение представительного органа муниципального образования; е) заключает договоры, соглашения; ж) применяет меры поощрения, привлекает к дисциплинарной ответственности назначаемых им муниципальных служащих.

Согласно Закону о местном самоуправлении 2003 г. (ст. 37) главой местной администрации может быть: 1) глава муниципального образования; 2) лицо, назначаемое по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности.

При проведении конкурса представительный орган муниципального образования решает следующие вопросы: а) определяет порядок проведения конкурса (принимая положение о конкурсе на замещение должности главы местной администрации); б) устанавливает состав конкурсной комиссии (в том числе и общее число членов комиссии); в) назначает членов конкурсной комиссии в муниципальных районах и городских округах назначает только /3, а /3 назначается законодательным органом государственной власти субъекта РФ по представлению высшего должностного лица субъекта РФ); г) выбирает лицо на должность главы местной администрации из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса; д) утверждает условия контракта главы администрации (принимая примерный контракт, заключаемый с главой местной администрации); е) утверждает структуру местной администрации по преставлению главы местной администрации; ж) вправе выступать инициатором расторжения контракта с главой местной администрации.

Высшим должностным лицом в системе органов местного самоуправления является глава муниципального образования. Согласно Закону о местном самоуправлении 2003 г. (ст. 36), глава муниципального образования: 1) избирается на муниципальных выборах либо представительным органом муниципального образования из своего состава; 2) в случае избрания на муниципальных выборах он либо входит в состав представительного органа муниципального образования с правом решающего голоса и является его председателем, либо возглавляет местную администрацию; 3) в случае избрания представительным органом муниципального образования, является председателем представительного органа муниципального образования; 4) не может быть одновременно председателем представительного органа муниципального образования и главой местной администрации; 5) в случае формирования представительного органа муниципального района из числа представителей выборных органов поселений является председателем представительного органа муниципального района.

Таким образом, реализуется принцип разделения властей на местномуровне. Согласно Закону о местном самоуправлении 2003 г. (ст. 36), в сельских поселениях (как правило, малочисленных) допускается совмещение полномочий председателя представительного органа местного самоуправления и главы местной администрации.

В соответствии с Законом о местном самоуправлении 2003 г. (ст. 36), глава муниципального образования обладает следующими полномочиями:

1) представляет муниципальное образование в отношениях с органами местного самоуправления других муниципальных образований, органами государственной власти, гражданами и организациями, без доверенности действует от имени муниципального образования (представительские полномочия подразумевают, что с перечисленными субъектами глава муниципального образования вправе подписывать соглашения, высказывать позицию от имени всего муниципального образования, за исключением специально оговоренных в законодательстве или уставе муниципального образования случаях);

2) подписывает и обнародует в порядке, установленном уставом муниципального образования, нормативные правовые акты, принятые представительным органом муниципального образования;

3) издает в пределах своих полномочий правовые акты;

4) вправе требовать созыва внеочередного заседания представительного органа муниципального образования.

Приведенные полномочия принадлежат главе муниципального образования независимо от способа его избрания и от того, какой орган он возглавляет. Уставы муниципальных образований расширяют данный перечень полномочий главы муниципального образования с учетом того, какой орган он возглавляет – представительный или исполнительный. Глава муниципального образования подконтролен и подотчетен населению муниципального образования и представительному органу местного самоуправления.

Органы местного самоуправления взаимосвязаны между собой и представляют единую систему, в которой, по Закону о местном самоуправлении 2003 г., реализован принцип разделения властей.

13.2. Компетенция органов местного самоуправления

Проблема определения компетенции органов местного самоуправления является одной из ключевых для формирования правовой основы местного самоуправления и организации деятельности местной власти. Более того, эффективность всей публичной системы власти находится в зависимости от рационального распределения компетенции между ее уровнями.

Сфере компетенции местного самоуправления посвящена ст. 4 Европейской Хартии местного самоуправления, согласно которой основные полномочия органов местного самоуправления устанавливаются Конституцией или законом. Пункт 2 ст. 4 Хартии предусматривает полную свободу действий органов местного самоуправления в пределах, установленных законом, для реализации собственной инициативы по любому вопросу, который не исключен из сферы их компетенции и не находится в ведении какого-либо другого органа.

Закрепляя основы компетенции местного самоуправления, Конституция в ст. 130 вводит понятие вопросов местного значения и в ст. 132 предоставляет органам местного самоуправления наиболее важные полномочия по их решению: управление муниципальной собственностью; формирование, утверждение и исполнение местного бюджета; установление местных налогов и сборов; осуществление охраны общественного порядка. Кроме того, та же статья устанавливает, что органы местного самоуправления решают иные вопросы местного значения, а также предусматривает возможность наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

На основании данных положений можно сделать вывод о выделении для местного самоуправления двух видов компетенции – собственной и делегированной. Собственная компетенция устанавливается законами (Конституцией, федеральными законами и законами субъектов РФ), а также подзаконными нормативными актами федерального, регионального и местного уровня. Делегированная компетенция является государственной компетенцией (компетенцией Российской Федерации или субъекта РФ), переданной местному самоуправлению (муниципальному образованию) федеральным законом или законом субъекта РФ соответственно.

Важнейшие задачи местного самоуправления определены и в других статьях Конституции. Так, согласно ст. 40, «органы местного самоуправления поощряют жилищное строительство, создают условия для осуществления права на жилище», «малоимущим, иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище, оно предоставляется бесплатно или за доступную плату из... муниципальных... жилищных фондов в соответствии с установленными законом нормами». Статья 41 предусматривает, что «медицинская помощь в... муниципальных учреждениях здравоохранения оказывается жителям бесплатно». В ст. 43 гарантируется «общедоступность и бесплатность основного общего и среднего профессионального образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях».

В развитие Конституции Закон о местном самоуправлении 2003 г. в главе 3 устанавливает вопросы местного значения поселения, муниципального района и городского округа, а также полномочия органов местного самоуправления по их решению; глава 4 предусматривает наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

Такой подход законодателя к формированию компетенции местного самоуправления позволяет установить минимально необходимый перечень функций и полномочий, свойственный его природе и гарантированный Федеральным законом, уточнить его применительно к особенностям субъекта РФ и муниципального образования, а также передать на уровень местного самоуправления отдельные полномочия, свойственные государственным органам, но наиболее эффективно исполняемые на местном уровне, с сохранением государственного контроля за исполнением этих полномочий.

Под вопросами местного значения в названном Законе понимаются вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией и федеральным законом осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно.

Указанный закон детально разграничивает вопросы местного значения по каждому уровню территориальной организации местного самоуправления (поселение, муниципальный район, городской округ) в соответствии с объективными возможностями муниципального образования и требованиями государственной политики в различных сферах. Он также предусматривает, что муниципальные образования вправе решать иные вопросы, не исключенные из их компетенции и не отнесенные к компетенции других муниципальных образований и органов государственной власти, только при наличии собственных материальных ресурсов и финансовых средств.

Вопросы местного значения можно сгруппировать по направлениям деятельности:

1) управление муниципальной собственностью и местными финансами (формирование, утверждение, исполнение бюджета поселения и контроль за исполнением данного бюджета; установление, изменение и отмена местных налогов и сборов поселения; владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности поселения);

2) организация, содержание и развитие муниципальных служб: предприятий и учреждений, связанных с обеспечением жизнедеятельности населения в различных сферах местной жизни, создание условий для удовлетворения потребностей населения в различного рода услугах (организация предоставления коммунальных услуг; транспортное обслуживание и дорожное строительство; обеспечение жильем; создание условий предоставления услуг связи, общественного питания, торговли, бытового обслуживания, культуры; создание условий для организации досуга, массового отдыха, занятия физической культурой и спортом; организация благоустройства и озеленения, вывоза мусора и др.).

Выделяют следующие критерии определения принадлежности властных полномочий к вопросам местного значения:

1) вопросы, входящие в компетенцию органов местного самоуправления, должны касаться, прежде всего, интересов населения соответствующей территории;

2) решаемые органами местного самоуправления вопросы должны составлять необходимый компонент повседневной жизни населения (жилье, городской транспорт, коммунальное обслуживание и т. п.);

3) решение данных вопросов может быть осуществлено исключительно по месту жительства граждан, где для этого созданы необходимые условия и механизмы;

4) реализация стоящих перед органами местного самоуправления задач требует подключения общественного компонента в виде органов территориального общественного самоуправления и других общественных формирований населения;

5) способность населения проконтролировать исполнение и объективно оценить результаты решения этих вопросов.[39]

Вопросы местного значения являются одной из составляющих компетенции органов местного самоуправления и дают представление о сферах и направлениях их деятельности. Для решения вопросов местного значения органы местного самоуправления наделяются соответствующими полномочиями.

Наиболее значимыми законодательно закрепленными полномочиями органов местного самоуправления являются:

1) принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений, издание муниципальных правовых актов;

2) установление официальных символов муниципального образования;

3) создание муниципальных предприятий и учреждений, финансирование муниципальных учреждений, формирование и размещение муниципального заказа;

4) установление тарифов на услуги, предоставляемые муниципальными предприятиями и учреждениями;

5) регулирование тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса (за исключением тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса – производителей товаров и услуг в сфере электро– и (или) теплоснабжения), тарифов на подключение к системе коммунальной инфраструктуры, тарифов организаций коммунального комплекса на подключение, надбавок к тарифам на товары и услуги организаций коммунального комплекса, надбавок к ценам (тарифам) для потребителей;

6) организационное и материально-техническое обеспечение подготовки и проведения муниципальных выборов, местного референдума, голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосования по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования;

7) принятие и организация выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования, а также организация сбора статистических показателей, характеризующих состояние экономики и социальной сферы муниципального образования, и предоставление указанных данных органам государственной власти в порядке, установленном Правительством РФ;

8) учреждение печатного средства массовой информации для опубликования муниципальных правовых актов, обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения, доведения до сведения жителей муниципального образования официальной информации о социально-экономическом и культурном развитии муниципального образования, о развитии его общественной инфраструктуры и иной официальной информации;

9) осуществление международных и внешнеэкономических связей в соответствии с федеральными законами.

Объем полномочий органов местного самоуправления в тех сферах, где они действуют совместно с органами государственной власти, устанавливается и в отраслевых федеральных законах.

В настоящее время наблюдается несколько тенденций в регулировании федеральными законами полномочий органов местного самоуправления:

1. Некоторые законы гораздо шире определяют компетенцию органов местного самоуправления по предмету регулирования данного закона, чем это сделано в Законе о местном самоуправлении 2003 г. Это характерно для Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан, Федеральных законов от 23 февраля 1995 г. № 26-ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах», от 10 января 1996 г № 4-ФЗ «О мелиорации земель», от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе», Законов РФ от 19 апреля 1991 г № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации», от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 «О защите прав потребителей», от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании» и др.

2. В законах, принятых после вступления в силу Конституции, чаще всего закрепляется норма о том, что местное самоуправление в пределах своей компетенции самостоятельно решает соответствующие вопросы. Однако эти пределы не определены, поскольку Закон о местном самоуправлении 2003 г. не упоминает о данной сфере деятельности. Это касается Федеральных законов от 10 декабря 1995 г № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения», от 11 августа 1995 г. № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях».

3. Немалая часть предметов ведения местного самоуправления, предусмотренных в Законе о местном самоуправлении 2003 г., получила необходимую конкретизацию в соответствующих отраслевых федеральных законах только в 2004 г. («О связи», «О почтовой связи», «Об архитектурной деятельности в Российской Федерации», «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей»).

В настоящее время большинство отраслевых федеральных законов приведено в соответствие с перечнем вопросов местного значения Федеральными законами от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов „О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон „Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации“ и „Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации““ и от 29 декабря 2004 г. № 199-ФЗ „О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с расширением полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также с расширением перечня вопросов местного значения муниципальных образований“.

Федеральное законодательство не регламентирует весь объем полномочий, осуществляемых органами местного самоуправления, предоставляя это право законодательству субъектов РФ и нормативно-правовым актам муниципальных образований. Полномочия органов местного самоуправления должны закрепляться в уставе муниципального образования.

13.3. Организационная структура местной администрации: направления совершенствования

В целом, структура местной администрации во всех муниципальных образованиях строится на общих принципах в соответствии с функционально-отраслевым распределением полномочий по решению вопросов местного значения между структурными подразделениями. Вместе с тем она представляет собой достаточно динамичную систему, которая по мере изменения стоящих перед муниципальным образованием задач, условий жизни граждан, других факторов подвергается новациям.

Под организационной структурой понимается состав и со-подчиненность взаимосвязанных организационных единиц (отдельных должностей), звеньев (управленческих подразделений) и ступеней (уровней), наделенных определенными правами и ответственностью для выполнения соответствующих целевых функций управления.[40]

Звено управления представляет собой обособленную ячейку со строго ориентированными функциями управления, а ступень (уровень) управления – совокупность звеньев управления, расположенных на определенном иерархическом уровне.

На формирование конкретной организационной структуры местной администрации оказывает влияние несколько факторов, основными из которых являются:

1. Тип муниципального образования. Он предопределяет перечень вопросов местного значения, из которого складываются полномочия администрации.

2. Цели и задачи социально-экономического развития муниципального образования. В зависимости от выбранных приоритетов развития будут «усиливаться» те звенья управления, на которые возложены функции по достижению соответствующих целей и решению задач.

3. Размер территории, численность и состав населения муниципального образования. В крупных городах выстраиваются более сложные структуры администрации, предусматривающие, в том числе, и наличие территориальных структурных подразделений.

4. Уровень развития производства и рыночной инфраструктуры. В более развитом в указанном отношении муниципальном образовании существует больше возможностей для аутсорсинга, т. е. передачи отдельных функций администрации, не носящих властного характера, более эффективному исполнителю.

5. Различные местные особенности – географические, природные, демографические, исторические. Они определяют необходимость создания структурных подразделений, которые не являются типичными по функциональному назначению и могут отсутствовать в большинстве муниципальных образований.

Помимо перечисленных, на организационную структуру местной администрации оказывают значительное влияние внутренние факторы, такие, как личностные качества руководства и его роль в системе управления, используемые управленческие технологии, уровень сопротивления инновациям, организация труда, материально-техническое оснащение администрации и др.

В настоящее время определяющим фактором, положенным в основу формирования структуры местной администрации, является ее компетенция в соответствии с предусмотренными федеральным законом вопросами местного значения и распределением полномочий между органами местного самоуправления, закрепленным в уставе муниципального образования.

Выделяют шесть групп вопросов, которые входят в компетенцию местной администрации: 1) вопросы социально-экономического развития территории; 2) вопросы муниципального хозяйства; 3) финансовые вопросы; 4) социальные вопросы; 5) административно-организационные вопросы; 6) исполнение переданных государственных полномочий.

Пять первых групп вопросов присутствуют во всех муниципальных образованиях независимо от типа. Шестая группа вопросов относится только к муниципальным районам и городским округам, которые вправе осуществлять отдельные государственные полномочия.

Указанные группы полномочий распределяются между отраслевыми и функциональными структурными подразделениями, в результате чего создается типичная линейно-функциональная структура местной администрации, которая обычно включает:

1) руководящее звено: главу администрации, заместителей главы, в числе которых может быть первый заместитель;

2) структурные подразделения, которые могут находиться в подчинении главы администрации, одного из его заместителей или в соподчинении между собой:

– отраслевые структурные подразделения, ведающие отдельными отраслями муниципальной деятельности (жилищно-коммунальное хозяйство, образование, культура, здравоохранение, транспорт и т. д.);

– функциональные структурные подразделения, исполняющие одну или несколько функций во всех отраслях (экономическая служба, финансовый орган, орган по управлению муниципальным имуществом и др.);

3) территориальные органы (например, для города с районным делением);

4) аппарат администрации, обеспечивающий и организующий ее деятельность: юридическая, кадровая, информационная службы, делопроизводство, работа с обращениями граждан, собственная бухгалтерия и др.

Подобные организационные структуры называют линейно-функциональных из-за основной ориентации в системе принятия решений на взаимодействие между отраслевыми (линейными) и функциональными структурными подразделениями. Первые являются, как правило, инициаторами принятия решений, а вторые исполняют функции экспертизы, согласования проектов решений.

В зависимости от роли и места в организационной структуре, важности и объема решаемых задач структурные подразделения обладают разным статусом и, соответственно, имеют разные наименования.

1. Департаменты – функционально-отраслевые структурные подразделения, осуществляющие исполнительные, распорядительные и контрольные функции в определенной отрасли или сфере управления муниципальным образованием и определяющие концептуальное развитие в данной сфере (отрасли); возглавляются заместителями главы администрации.

2. Управления – относительно самостоятельные структурные подразделения местной администрации, обеспечивающие определенное направление деятельности местной администрации; вправе издавать акты управления.

3. Комитеты – структурные подразделения, созданные и функционирующие на постоянной основе по приоритетному направлению деятельности администрации.

4. Отделы – структурные подразделения местной администрации, осуществляющие оперативные, либо вспомогательные функции.

5. Сектора – организационно не обособленные структурные подразделения отдела (реже – управления), осуществляющие исполнительную деятельность и формируемые для решения однородных задач, как правило, на протяжении определенного периода времени.

6. Комиссии – создаются на определенный срок для решения какой-либо проблемы.

Вместе с тем указанный перечень не является унифицированным, и на практике зачастую проявляется значительное несоответствие наименований структурных подразделений, их места в организационной структуре и исполняемых функций.

В современных условиях, когда эффективность деятельности органов местного самоуправления напрямую зависит от способности к стратегическому планированию, ориентации на цели и задачи социально-экономического развития муниципального образования, существующие линейно-функциональные организационные структуры оказываются недостаточно гибкими и не успевают адаптироваться к изменениям внешней среды, объекта управления, потребностей граждан.

Требования повсеместного внедрения программно-целевых методов управления обусловливают необходимость формирования новых – проектных (программно-целевых) структур, основанных на широком межведомственном взаимодействии с привлечением отдельных структурных подразделений в качестве главных исполнителей конкретной задачи на определенный период времени.

При таком подходе для решения приоритетных вопросов развития муниципального образования разрабатываются целевые программы, представляющие собой систему мероприятий, увязанную по ресурсам и времени. Для реализации программы предусматривается выделение необходимых ресурсов и формирование временного коллектива работников, которые на период действия программы находятся в некоторой степени в двойном подчинении: своему непосредственному руководителю и ответственному исполнителю программы. Как правило, проектные структуры образуются в администрациях в виде комиссий рабочих групп.

Использование программно-целевых методов в построении организационной структуры администрации требует проведения сложной работы по регламентации деятельности структурных подразделений. Помимо проведения анализа распределения функций внутри администрации и пересмотра существующих положений о структурных подразделениях, необходимо описать и утвердить в регламенте администрации систему взаимодействия между структурными подразделениями, порядок прохождения управленческих решений и основные административные процессы (цепочки функций, осуществляемых различными структурными подразделениями во взаимодействии, приводящие к решению поставленных задач).

При реорганизации существующих организационных структур местных администраций следует иметь в виду, что любые действия, направленные на организационные изменения, неизменно наталкиваются на сопротивление самой организации как социальной системы, ориентированной не на развитие, а на стабильность и выживание. Поэтому попытки радикального совершенствования организационной структуры не только не достигнут желаемых результатов повышения эффективности деятельности, но и способны повлечь разрушительные последствия. Залогом успеха в организационных изменениях является комплексный научный подход, основанный на соотнесении издержек и результатов, в совокупности с подробным изучением системы «изнутри».

При определении структуры местной администрации и распределении полномочий между ее подразделениями необходимо исходить из следующих принципов:

– целесообразность и логика, четкое разграничение функциональных блоков;

– избежание дублирования и параллелизма;

– полнота охвата и избежание пробелов в решении вопросов местного значения местной администрацией в целом;

– результативность, что предусматривает возможность оценки (измерения) достигаемого результата работы;

– достаточность обеспечения, что предполагает предоставление структурному подразделению для надлежащего выполнения им своих функциональных обязанностей в достаточном объеме материального, правового, информационного и других видов обеспечения;

– системность и взаимосвязь с другими подразделениями, т. е. учет при описании функций структурного подразделения его взаимосвязей с другими структурами;

– структурирование (детализация), т. е. разделение функции структурного подразделения на функции отдельных специалистов, которые вменены им в виде должностных обязанностей;

– эффективность, что означает достижение обозначенной цели и решение задач подразделения с наименьшими затратами;

– недопущение принципа создания структур «под людей»;

– унифицированный подход к формированию структур и определению штатной численности органов местного самоуправления.[41]

Очевидно, деятельность по внесению изменений в организационную структуру местной администрации требует грамотной экспертно-аналитической работы, а также правового (разработка и поддержание в актуальном состоянии документов, регламентирующих организацию и деятельность администрации) и кадрового (переподготовка и повышение квалификации служащих, подготовка кадрового резерва) сопровождения.

13.4. Планирование деятельности местной администрации

С целью обеспечения соответствия текущей деятельности местной администрации стоящим перед ней целям и задачам формируется система планирования работы администрации.

Система планирования представляет собой комплекс мероприятий, осуществляемых местной администрацией и ее структурными подразделениями с целью определения задач, текущих результатов деятельности, средств и способов их достижения в соответствии с целями администрации на основе анализа ситуации, прогнозных оценок ее развития, возможных ресурсов. Планирование обеспечивает эффективное использование организационных ресурсов, внутреннюю координацию, адаптивность структурно-функциональной организации администрации к внешним требованиям, осознание организационных стратегий руководителями и специалистами. Процесс планирования включает в себя анализ стратегических целей, являющихся отражением текущего состояния и проблем в сфере деятельности местной администрации; прогноз будущего состояния целевых объектов и внешних условий; формирование системы задач; определение оптимальных стратегий деятельности.

Эффективному планированию деятельности местной администрации должно предшествовать определение приоритетов социально-экономического развития муниципального образования, основанное на всестороннем анализе текущей ситуации во всех сферах жизни местного сообщества. На базе сформулированных приоритетов формируется стратегия социально-экономического развития муниципального образования (или вносятся коррективы в существующую стратегию), определяются цель и задачи деятельности местной власти на долгосрочную перспективу.

В свою очередь, на основании стратегии развития, целей и задач деятельности органов местного самоуправления формируются среднесрочные программы социально-экономического развития территории и стратегический план (концепция) деятельности местной администрации.

На основе программы социально-экономического развития муниципального образования на среднесрочную перспективу в соответствии со стратегическим планом (концепцией) деятельности местной администрации разрабатывается годовой план работы администрации.

Такая комплексная многоуровневая система планирования обладает значительным потенциалом в решении и текущих проблем, и долгосрочных задач, стоящих перед администрацией, однако в настоящее время в связи с недостаточной степенью использования программно-целевых методов управления на уровне муниципальных образований является практически невостребованной.

Как правило, существующие системы планирования работы администрации направлены в основном на согласование во времени деятельности руководства местной администрации и ее структурных подразделений. С этой целью в администрациях разрабатывают годовые и квартальные, а иногда и месячные планы работы местной администрации и ее структурных подразделений. На уровне структурных подразделений могут формироваться недельные планы работы.

Система планирования поддерживается и регулируется внутренними правовыми актами, главным из которых является регламент местной администрации.

Годовой план администрации – документ, включающий перечень мероприятий, проводимых администрацией в течение года, с указанием сроков их выполнения, ответственных исполнителей и плановых показателей эффективности и результативности деятельности с конкретными значениями. Мероприятия группируются по основным направлениям деятельности администрации.

Ответственным за формирование годового плана администрации является руководитель аппарата администрации, находящийся, как правило, в статусе заместителя главы администрации.

Предложения по формированию годового плана вносятся главой администрации, его заместителями, структурными подразделениями. Руководители структурных подразделений в установленные сроки вносят в аппарат администрации предложения по включению мероприятий в годовой план работы администрации с указанием сроков исполнения, ответственного структурного подразделения и плановых показателей эффективности и результативности деятельности. Руководитель аппарата обобщает поступившие предложения и готовит проект годового плана работы администрации. Проект плана работы направляется на согласование руководителям структурных подразделений и дорабатывается с учетом полученных замечаний.

В планы работы администрации, как правило, включаются: 1) вопросы, которые вносятся на рассмотрение представительного органа муниципального образования; 2) вопросы, рассмотрение которых требует созыва коллегии; 3) вопросы, по которым необходимо принятие постановлений главы администрации; 4) организационные мероприятия администрации.

Годовой план работы утверждается главой администрации и передается структурным подразделениям для исполнения.

После утверждения годового плана работы администрации формируются годовые планы деятельности структурных подразделений. Они согласовываются с заместителем главы администрации, курирующим эти подразделения, и утверждаются главой администрации.

Вопросы о ходе выполнения мероприятий, включенных в годовой план работы администрации должны, выноситься на постоянно действующее совещание при главе администрации. Мероприятия годового плана работы администрации, годовых планов работы отделов и секторов могут корректироваться в течение года.

Квартальный (месячный) план представляет собой элемент годового плана. Он формируется на уровне администрации, уровне самостоятельных структурных подразделений. Мероприятия годового плана, планируемые на соответствующий месяц, могут корректироваться в соответствии с актуальными проблемами, заданиями и поручениями представительного органа муниципального образования.

Недельный план представляет собой перечень мероприятий, проводимых в течение недели. Недельный план может формироваться на уровне самостоятельных структурных подразделений как элемент месячного плана с учетом дополнительных поручений и заданий и по решению руководителя структурного подразделения.

В соответствии со стратегическим и оперативными планами определяется объем планируемых работ для каждого сотрудника, его вклад или участие в достижении общих целей деятельности, отраженными в индивидуальных планах сотрудника.

Индивидуальные планы являются одним из методов научной организации труда работников местной администрации, способствующим эффективному использованию рабочего времени, определению главных и второстепенных направлений деятельности и препятствующим выполнению излишних функций. Индивидуальные планы составляются на квартал, месяц, неделю, очередной день.

Координационные и совещательные органы (коллегия, постоянно действующее совещание, рабочие группы), образуемые в администрации, планируют свою деятельность самостоятельно в соответствии с положениями о них.

Тема 14. Финансово-экономические основы местного самоуправления

Под финансово-экономическими основами местного самоуправления понимают совокупность правовых норм, закрепляющих и регулирующих общественные отношения, связанные с формированием и использованием муниципальной собственности, местных бюджетов и иных местных финансов в интересах населения муниципального образования. При формировании финансово-экономических основ местного самоуправления используются следующие принципы: 1) принцип достаточности ресурсов муниципального образования; 2) принцип ограниченности ресурсов территорией муниципального образования; 3) принцип инфраструктурной целостности; 4) принцип сбалансированности местного бюджета; 5) принцип финансово-экономической самостоятельности органов местного самоуправления и т. п.

Принципы финансово-экономической самостоятельности закреплены в Европейской Хартии местного самоуправления (ст. 9), в Конституции (ст. 12, 130, 132), в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее в этой главе – Закон о местном самоуправлении 2003 г.). Согласно данным нормативным актам, органы местного самоуправления вправе самостоятельно распоряжаться муниципальной собственностью и местными бюджетами, а финансовые средства органов местной власти должны быть соразмерны их полномочиям.

В соответствии с Законом о местном самоуправлении 2003 г. (ст. 49) экономическую основу местного самоуправления составляют находящееся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также имущественные права муниципальных образований. Гражданский кодекс РФ (ст. 215) определяет муниципальную собственность как имущество, принадлежащее на праве собственности городским, сельским поселениям и иным муниципальным образованиям.

Согласно Закону о местном самоуправлении 2003 г. (ст. 50) в собственности муниципальных образований могут находиться:

1) имущество, предназначенное для решения вопросов местного значения (например, имущество, предназначенное для электро-, газо– и водоснабжения населения; автомобильные дороги общего пользования; жилищный фонд; пассажирский транспорт; земельные участки; обособленные водные объекты на территории муниципального образования и т. п.);

2) имущество, предназначенное для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления;

3) имущество, предназначенное для обеспечения деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений.

Наиболее распространенными способами формирования муниципальной собственности в современных условиях являются: а) муниципализация (передача безвозмездно или за выкуп имущества из государственной и частной собственности в муниципальную собственность); б) покупка (приобретение на стоимостной основе); в) дарение; г) строительство новых объектов; д) передача по судебному решению; е) захват бесхозных объектов и т. п.

Муниципальная собственность признается и защищается государством наравне с иными формами собственности. Органы местного самоуправления от имени муниципального образования владеют, пользуются и распоряжаются муниципальным имуществом. Согласно действующему законодательству органы местного самоуправления вправе передавать муниципальное имущество во временное или постоянное пользование физическим и юридическим лицам, органам государственной власти и органам местного самоуправления иных муниципальных образований, отчуждать имущество и совершать иные сделки. Органы местного самоуправления могут создавать муниципальные предприятия и учреждения, участвовать в создании хозяйственных обществ, в том числе и межмуниципальных.

В настоящее время в Российской Федерации создаются и действуют следующие виды унитарных предприятий: 1) унитарные предприятия, основанные на праве хозяйственного ведения (муниципальное предприятие); 2) унитарные предприятия, основанные на праве оперативного управления (муниципальное казенное предприятие).

Согласно Гражданскому кодексу РФ унитарное предприятие несет ответственность по своим обязательствам всем принадлежащим ему имуществом. Унитарное предприятие не несет ответственность по обязательствам собственника его имущества (муниципального образования). Муниципальное образование не несет ответственности по обязательствам муниципального предприятия, за исключением случаев, если несостоятельность (банкротство) такого предприятия вызвана собственником его имущества. Муниципальные предприятия несут субсидиарную ответственность по обязательствам своих казенных предприятий при недостаточности их имущества. Доходы от использования муниципального имущества поступают в местный бюджет.

Финансовую основу местного самоуправления составляют финансовые средства муниципального образования, в основе которых лежит местный бюджет. Местный бюджет – это бюджет муниципального образования, формирование, утверждение и исполнение которого осуществляют органы местного самоуправления. Каждое муниципальное образование имеет собственный бюджет. Бюджет муниципального района и свод бюджетов поселений, входящих в состав муниципального района, составляют консолидированный бюджет муниципального района.

Согласно Бюджетному кодексу РФ доходы местного бюджета – это денежные средства, поступающие в безвозмездном и безвозвратном порядке в соответствии с законодательством РФ в распоряжение органов местного самоуправления. Соответственно, собственные доходы – налоговые и неналоговые платежи, закрепляемые за местными бюджетами полностью или частично на постоянной основе федеральными законами или законами субъектов РФ, а также вводимые представительными органами местного самоуправления в соответствии с законодательством РФ и направляемые в местные бюджеты.

Закон о местном самоуправлении 2003 г. (ст. 55) к собственным доходам местных бюджетов относит:

1) средства самообложения граждан (разовые платежи граждан, осуществляемые для решения конкретных вопросов местного значения, размер которых устанавливается в абсолютной величине равным для всех жителей муниципального образования, за исключением отдельных категорий граждан, численность которых не может превышать 30 % от общего числа);

2) доходы от местных налогов и сборов (в настоящее время это налог на имущество физических лиц и земельный налог);

3) доходы от региональных налогов и сборов;

4) доходы от федеральных налогов и сборов;

5) безвозмездные перечисления из бюджетов других уровней (дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности);

6) доходы от имущества, находящегося в муниципальной собственности;

7) часть прибыли муниципальных предприятий;

8) штрафы;

9) добровольные пожертвования;

10) иные поступления в соответствии с действующим законодательством.

В состав собственных доходов местных бюджетов также включаются субвенции, предоставляемые, например, на решение вопросов местного значения межмуниципального характера, на осуществление органами местного самоуправления отдельных переданных государственных полномочий. Кроме того, в местный бюджет могут передаваться субсидии – бюджетные средства с другого уровня бюджетной системы Российской Федерации на условиях долевого финансирования целевых расходов. Согласно действующему законодательству в целях предоставления местным бюджетам субсидий с вышестоящего уровня могут создаваться: а) региональные и районные фонды финансовой поддержки городских и сельских поселений (для выравнивания бюджетной обеспеченности); б) фонд муниципального развития в составе субъекта РФ (для реализации инвестиционных проектов); в) фонд софинансирования социальных расходов; г) федеральные и региональные фонды компенсаций на осуществление отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления.

Расходная часть местного бюджета предусматривает следующие виды расходов: 1) на решение вопросов местного значения; 2) на осуществление отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления; 3) на погашение долга по муниципальным займам и ссудам; 4) на оплату труда депутатов представительного органа муниципального образования, выборных должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений; 5) ассигнования на страхование объектов муниципальной собственности и муниципальных служащих; 6) иные расходы, предусмотренные уставом муниципального образования.

Нарушение принципа сбалансированности местного бюджета порождает его дефицит. Основными источниками финансирования дефицита местного бюджета в настоящее время являются: муниципальные займы, осуществляемые путем выпуска ценных бумаг от имени муниципального образования, и кредиты, полученные от кредитных организаций. Согласно Бюджетному кодексу РФ (ст. 100) долговые обязательства муниципального образования погашаются в сроки, которые определяются условиями заимствования и не могут превышать 10 лет.

В этой связи следует отметить, что Закон о местном самоуправлении 2003 г. (ст. 75) предусматривает возможность проведения «банкротства муниципального образования»: если долги муниципального образования превышают 30 % собственных доходов, то на основании решения арбитражного суда в муниципальном образовании вводится временная финансовая администрация.

Закон о местном самоуправлении 2003 г. более детально прописывает вопросы финансового обеспечения деятельности органов местного самоуправления. Одним из важнейших пунктов является запрет на так называемые «нефинансируемые мандаты», т. е. передачу муниципальным образованиям отдельных государственных полномочий, не обеспеченных необходимыми финансовыми и материальными средствами. Вместе с тем сохраняется «режим отрицательных трансфертов», по которому муниципалитет, уровень бюджетной обеспеченности которого хотя бы в два раза превышает средний уровень по субъекту РФ, должен будет в следующем году отчислять часть доходов в региональный фонд финансовой поддержки поселений.

Таким образом, признание и гарантированность государством местного самоуправления предполагает, что государство берет на себя определенные обязательства по созданию необходимых экономических, финансовых и иных условий и предпосылок для развития местного самоуправления. В этой связи органы государственной власти осуществляют следующие полномочия: 1) регулируют законами порядок передачи объектов государственной собственности в муниципальную собственность; 2) передают органам местной власти материальные и финансовые средства, необходимые для осуществления отдельных государственных полномочий; 3) обеспечивают сбалансированность минимальных местных бюджетов; 4) принимают целевые программы развития и поддержки местного сам оуправления.

Значение финансово-экономических основ местного самоуправления в настоящее время очень велико. Именно финансово-экономические основы обеспечивают хозяйственную самостоятельность органов местного самоуправления, служат удовлетворению потребностей населения, способствуют социально-экономическому развитию муниципального образования.

Тема 15. Ассоциации муниципальных образований как форма осуществления межмуниципального сотрудничества

Для повышения эффективности деятельности органов местного самоуправления, координации и объединения усилий при решении совместных проблем муниципальные образования вправе создавать объединения в форме ассоциаций или союзов. Соответственно, муниципальные образования самостоятельно рассматривают и решают вопрос о необходимости объединения друг с другом и о формах данного объединения.

В настоящее время в Российской Федерации действует несколько видов объединений муниципальных образований:

а) общероссийские союзы (например, Союз Российских городов, Союз малых городов России);

б) межрегиональные ассоциации (Ассоциация Сибирских и Дальневосточных городов, Ассоциация городов Юга России и т. п.);

в) региональные центры (Ассоциация городов Иркутской области, Ассоциация городов Ленинградской области и т. п.);

г) специализированные ассоциации (Ассоциация закрытых административно-территориальных образований Минобороны России и т. п.).

Согласно ст. 66 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее в этой главе – Закон о местном самоуправлении 2003 г.) в каждом субъекте РФ образуется совет муниципальных образований. Организация и деятельность советов муниципальных образований субъектов РФ будет осуществляться в соответствии с требованиями Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (далее – Закон о некоммерческих организациях). В соответствии с названным Законом регистрация советов муниципальных образований будет производиться органами юстиции субъекта РФ. Статус и полномочия объединений муниципальных образований будет определяться учредительными документами (например, уставами советов муниципальных образований), советы муниципальных образований не смогут самостоятельно расширять свою компетенцию или получать полномочия от органов местного самоуправления.

Закон о местном самоуправлении 2003 г. (ст. 66) определяет компетенцию съезда совета муниципальных образований субъекта РФ. Как высший руководящий орган, он: 1) утверждает устав совета муниципальных образований субъекта РФ; 2) определяет размеры и порядок уплаты членских взносов на осуществление деятельности совета муниципальных образований субъекта РФ и содержание органов управления совета муниципальных образований; 3) избирает органы управления совета муниципальных образований субъекта РФ; 4) осуществляет иные полномочия, определенные уставом совета муниципальных образований субъекта РФ.

Совет муниципальных образований не вправе вмешиваться в деятельность муниципальных образований и ограничивать ее. Совет муниципальных образований призван осуществлять межмуниципальное сотрудничество на территории субъекта РФ, представлять и защищать интересы муниципальных образований в органах государственной власти субъекта РФ, участвовать в законопроектной работе на региональном уровне, организовывать совместную хозяйственную деятельность, обмениваться опытом и информацией, участвовать в реализации региональных программ и т. п.

Согласно Закону о местном самоуправлении 2003 г. (ст. 67) на общероссийском уровне советы муниципальных образований субъектов РФ смогут образовать единое общероссийское объединение муниципальных образований. В отличие от существующего многообразия ассоциаций и союзов общероссийского и межрегионального характера планируется создание единого общероссийского объединения. Данное объединение будет правомочно, если в него войдут советы муниципальных образований не менее /3 субъектов РФ.

Закон о местном самоуправлении 2003 г. (ст. 67) определяет принципиально новую компетенцию Общероссийского объединения муниципальных образований, в частности оно вправе представлять предложения по составу кандидатов в представители Российской Федерации в Палате местных властей Конгресса местных и региональных властей Европы (КМРВЕ).

Конгресс местных и региональных властей Европы как консультативный орган Совета Европы, представляющий местные и региональные власти, был создан в 1994 г. Основные цели КМРВЕ состоят в следующем:

1) обеспечение участия местных и региональных органов власти в осуществлении идеала европейского единства, а также представительство и активное вовлечение в работу Совета Европы;

2) предоставление Кабинету Министров предложений, направленных на развитие местного и регионального законодательства;

3) развитие сотрудничества между местными и региональными органами власти;

4) поддержание в сфере своей компетенции контактов с международными организациями в рамках общей политики внешних сношений Совета Европы;

5) работа в тесном сотрудничестве с национальными демократическими объединениями местных и региональных органов власти, с одной стороны, и с европейскими организациями, представляющими местные и региональные органы власти государств-членов Совета Европы, с другой стороны.

КМРВЕ проводит текущую работу в пяти комитетах: комитет по социальной политике, комитет по культуре и образованию, комитет по устойчивому развитию, институциональный комитет, постоянный комитет. Основной формой деятельности КМРВЕ являются ежегодные пленарные сессии, проводимые в Страсбурге, в которых принимают участие национальные делегации государств-членов Совета Европы.

Россия принимает участие в сессиях КМРВЕ с 1996 г., со времени вступления ее в Совет Европы. На Конгрессе Российскую Федерацию представляет 36 человек: девять представителей – в Палате местных властей и девять – в Палате регионов, а также по девять заместителей в каждой из палат. Порядок представления кандидатов в представители Российской Федерации в Палате местных властей определяется Указом Президента РФ, а численный состав на два года закреплен распоряжением Президента РФ от 22 мая 2006 г. № 227-рп «Об утверждении состава делегации Российской Федерации для участия в Конгрессе местных и региональных властей Европы в 2006—2008 годах».

Единое общероссийское объединение муниципальных образований призвано способствовать развитию межмуниципального сотрудничества, и, соответственно, оно не вправе вмешиваться, ограничивать и контролировать деятельность муниципальных образований и их объединений. Запрет на вмешательство общероссийского объединения муниципальных образований в деятельность муниципальных образований и их советов, ассоциаций и союзов призван обеспечить принцип самостоятельности местного самоуправления в Российской Федерации.

Представительные органы местного самоуправления также могут создавать межмуниципальные хозяйственные общества и некоммерческие организации муниципальных образований в форме автономных некоммерческих организаций и фондов (ст. 68, 69 Закона о местном самоуправлении 2003 г.).

Согласно Закону о некоммерческих организациях под некоммерческой организацией понимается организация, не имеющая извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности и не распределяющая полученную прибыль между участниками. Автономную некоммерческую организацию приведенный закон определяет как не имеющую членства некоммерческую организацию, учрежденную на основе добровольных имущественных взносов в целях предоставления услуг в области образования, здравоохранения, культуры, науки, права, физической культуры и спорта и иных услуг. Создание фонда также преследует социальные, благотворительные, культурные и иные общественно полезные цели.

Создание некоммерческой организации осуществляется по решению учредителей (в данном случае представительных органов местного самоуправления). Некоммерческая организация считается созданной только с момента ее регистрации в соответствующих органах. Закон о некоммерческих организациях (ст. 14) содержит перечень учредительных документов (устав, учредительный договор, решение о создании некоммерческой организации), которые необходимо зарегистрировать в органах юстиции. В учредительных документах некоммерческой организации должны определяться: 1) наименование некоммерческой организации, содержащее указание на характер ее деятельности и организационно-правовую форму; 2) место нахождения некоммерческой организации; 3) порядок управления деятельностью; 4) предмет и цели деятельности; 5) сведения о филиалах и представительствах; 6) права и обязанности членов; 7) условия и порядок приема в члены некоммерческой организации и выхода из нее (в случае, если некоммерческая организация имеет членство); 8) источники формирования имущества; 9) порядок внесения изменений в учредительные документы; 10) порядок использования имущества в случае ликвидации некоммерческой организации и т. п. Устав фонда дополнительно должен содержать наименование, включающее слово «фонд».

И автономная некоммерческая организация, и фонд вправе осуществлять предпринимательскую деятельность, соответствующую указанным целям. Федеральный закон «О некоммерческих организациях» в качестве финансовых средств некоммерческих организаций предусматривает: 1) регулярные и единовременные поступления от учредителей; 2) добровольные имущественные взносы и пожертвования; 3) выручка от реализации товаров, работ и услуг; 4) дивиденды, получаемые по акциям, облигациям и другим ценным бумагам; 5) доходы, получаемые от собственности некоммерческой организации; 6) другие не запрещенные законом поступления.

Высшим руководящим органом управления некоммерческой организацией является общее собрание членов, обладающее исключительной компетенцией (например, принятие и изменение устава организации; определение приоритетных направлений деятельности; образование исполнительных органов; создание филиалов и представительств; утверждение финансового плана, годового отчета и бухгалтерского баланса; участие в других организациях; реорганизация и ликвидация организации). Текущее руководство некоммерческой организацией осуществляет исполнительный орган (коллегиальный или единоличный), а контроль за предпринимательской деятельностью – ревизионная комиссия. В случае ликвидации некоммерческой организации создается ликвидационная комиссия.

Ликвидация некоммерческой организации осуществляется по решению /3 членов общего собрания (самороспуск) и по решению соответствующего суда. В соответствии с Законом о некоммерческих организациях в случае вынесения некоммерческой организации более двух предупреждений о нарушении законодательства РФ контролирующим органом, некоммерческая организация может быть ликвидирована по решению суда.

Согласно ст. 119 Гражданского кодекса РФ некоммерческая организация (в данном случае фонд) ликвидируется в судебном порядке в следующих случаях: 1) если имущества фонда недостаточно для осуществления его целей и вероятность получения необходимого имущества нереальна; 2) если цели фонда не могут быть достигнуты, а необходимые изменения целей фонда не могут быть произведены; 3) в случае уклонения фонда в его деятельности от целей, предусмотренных уставом; 4) в других случаях, предусмотренных законом.

Закон о местном самоуправлении 2003 г. впервые на федеральном уровне предпринимает попытку упорядочения и систематизации стихийно сложившихся к настоящему моменту различных ассоциаций и союзов местных властей. Федеральный законодатель проводит последовательное разделение объединений муниципальных образований по уровням власти и приводит классификацию по формам хозяйственной деятельности межмуниципальных обществ. Правовое регулирование вопросов создания и деятельности объединений муниципальных образований позволит на практике более эффективно осуществлять межмуниципальное сотрудничество.

Примечания

1

Государственное управление: основы теории и организации. Учебник / Под ред. В. А. Козбаненко. М., 2000. СЮ.

2

Глазунова Н.И. Система государственного управления. М., 2000.

3

Шабров О. Политико-административное управление в Российской Федерации: состояние и актуальные проблемы//Власть. 2004. № 11. С. 9—18.

4

См. подробнее: Райзберг Б.А. Государственное управление экономическими и социальными процессами. М., 2005. С. 125—163.

5

Глазунова Н.И. Система государственного управления. М., 2000. С. 99.

6

Медушевский А. Реформа государства// Отечественные записки. 2004. №2. С. 17.

7

О статусе Федерального Собрания РФ см., например: Гранкин И. В. Определение статуса Федерального Собрания РФ и проблемы его совершенствования// Государство и право. 2005. № 6. С. 5—12.

8

См.: Судите и судимы будете// РГ. 2006, 10 марта.

9

См.: Лобанов В. В. Государственное управление и общественная политика. СПб., 2004. С. 107.

10

Дегтярев А. А. Процесс принятия и осуществления решений в публично-государственной политике: динамический цикл и его основные фазы// Полис. 2004. № 4. С.158—166.

11

См.: Экономическая теория/Под ред. В. Д. Камаева. М.: ВЛАДОС, 2000; Словарь по экономике: Перевод с английского Пасс К., Лоуз Б., Дэвис Л. Экономическая школа, 2004.

12

См.: Столярова В. А. Функции и оценка результатов труда работников аппарата управления. М.: Экономика, 1995; Столярова В. А. Проблемы нормативно-методического обеспечения и оценки результатов труда государственных служащих / Государственная служба в Российской Федерации: концепция, опыт, проблемы. М.: РАУ, 1993.

13

См.: Блондель Ж. Политическое лидерство: Путь к всеобъемлющему анализу. М., 1992; См.: ХерманнМ.Дж. Стили лидерства в формировании внешней политики//Полис. 1991. № \;АшинГ. К. Лидерство: социально-политические и психологические аспекты//Политика: проблемы теории и практики. Вып. 7. Ч. 2. М., 1990; W. Bennis. Hie Leadership Advantage. // Leader to leader, № 12, 1999; H. Row. The 9 Habits of Leaderships Fast Company. Feb. 1998, issue 13; R. Goffee. G. Jones. Why should anyone be lead by you? // Harvard Business Review. Jan. 2001; Б. Карлоф, С. Седенберг. Вызов лидеров. M.: Дело, 1996; А. Менегет-ти. Психология лидера. М.: Агрокшсалт, 1996; Шаклеина Т. А. Современные американские концепции мирового лидерства. М.: ИСКРАН, 2000; Кудряшева Е. В. Лидер и лидерство. Исследования лидерства в современной западной общественно-политической мысли. Архангельск: Изд. ПМПУ, 1996.

14

См.: Schluchter W. DieParadoxieder Rationalisierung: ZumVerhaltnis von «Ethik» und «Welt» bei Max Weber // Ztschr.Soziol. 1976. № 5; Schmidt G Max Webers Beitrag zur empirischen Industrieforschung // Koln. Ztschr.Soziol und Sozialpsychol. 1980. № 1; Seyfarth G Geselschaftliche Rationalisierung und die Entwicklung der Intellektuellenschichten: Zur Weiterfuhrung eines zentrallen Lhemas Max Weber // Max Weber und die Rationalisierung sozialen Handelns /Hrsg.WH.Sprondel, G. Seyfarth. Stuttgart. 1981; Гегель Г. Философия права. M., 1990; Crazier M. Le Phйnomиne bureaucratique. P., 1963; Lipset S. Political man: The social bases of politics. 2nd edition. Baltimore, 1981. P. 9—11; Брудер В. Бюрократия // Полис. 1991. № 5; Burns Т., Stalker G. M. Lhe management of innovation. London, 1961; Токвиль А. Демократия в Америке. M., 1992; Управление – это наука и искусство / А. Файоль, Г. Эмерсон, Ф. Тейлор, Г. Форд. М.: Республика, 1992; Теория бюрократии Вебера достаточно подробно исследована в монографии М. В. Масловского. Теория бюрократии Макса Вебера и современная политическая социология. Н. Новгород: Изд. ННГУ, 1997. См. также: Масловский М. В. Политическая социология бюрократии. М., 1997; Гайденко П. П., ДавыдовЮ. Н. Проблема бюрократии у Макса Вебера // Вопросы философии. 1991. № 3; Макаренко В. П. Вера, власть и бюрократия (критика социологии М. Вебера). Ростов н/Д., 1988; Зверев А. Ф. Теория бюрократии: от М. Вебера к Л. фон Мизесу// Советское государство и право. 1992. № 1; Охотский Е. В., Смольков В. Г. Бюрократия и бюрократизм. М., 1996; Алексеева Т. А. Современные политические теории. М., 2000; Пушкарева Г. В. Государственная бюрократия как объект исследования// ОНС. 1997. № 5.

15

Franco Modigliani, Life Cycle, Individual Thrift, and the Wealth of Nations, AER76,1986; С. P. Филонович, E. И. Кушелевич. Теория жизненных циклов организации И. Ддизеса и российская действительность//Социс. № 10.1996.

16

См.: Can-Saunders A. M., Wilson P. A. The Professions Oxford: Clarendon Press, 1933; Greenwood. E. Attributes of a Profession // Sociological Perspectives on Occupation. F.E. Peacock Publishers, Inc.Itasca Illinois. 1972; Millerson G., The Qualifying Associations: a Study in professionalisation., London: Routlege-&KeganPaul., 1964; БеккерГ. Природа профессии // Этика успеха: вестник исследователей, консультантов и ЛПР Выпуск 3/94. Тюмень – Москва, 1994; Parsons Т. Professions // International Encyclopedia of the Social Sciences. The Macmillan Company & The Free Press, 1968; Макинтайр А. После добродетели: Исследования теории морали. M.: Академический Проект; Екатеринбург: Деловая книга, 2000; Wilenski H., The Professionalisation of Everyone//American Journal of Sociology, LXIX(Sep., 1964); Braverman, H., L, Labour and Monopoly Capitalism: the Degradation of Work in the Twentieth Century, Monthly Review Press, 1974; Дюркгейм Э. О разделении общественного труда. M.: КАНОН, 1996; Вебер M. Наука как призвание и профессия// Вебер М. Избранные произведения. Пер. с нем. М.: Прогресс, 1990; Вебер М. Политика как призвание и профессия // Вебер М. Избранные произведения. Пер. с нем. М.: Прогресс, 1990.

17

См.: Mill, John Stuart «Principles of Political Economy» ed.by W. Ashley. New York: AM. Keller Publishers 1965 (1848); NorthD. (1993): Institutions and Credible Commitment. «Journal of Institutional and Theoretical Economics». \fol. 149.

18

См.: Наппап М. Т., Freeman J. Organizational ecology. Cambridge (Mass.); L.: Harvard univ. press, 1989; Западная экономическая социология: хрестоматия современной классики / Сост. и науч. ред. В. В. Радаев; Пер. М. С. Добряковой и др. М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2004.

19

См.: Лобанов В. В. Государственное управление и общественная политика. СПб., 2004; Садлер Дж., Лобанов В. В. Повышение эффективности работы местных органов власти: опыт Великобритании // Проблемы теории и практики управления. 2001. № 2; Эффективность государственного управления: Пер. с англ./ Общ. ред. С. А. Батчикова и С. Ю. Глазьева. М.: Фонд «За экономическую грамотность», Российский экономический журнал, Издательство АО «Консалтбанкир», 1998; Основы управления качеством продукции. М.: Издательство стандартов, 1996; Сакато Сиро. Практическое руководство по управлению качеством продукции (пер. с японск.). М.: Машиностроение, 1994; Управление качеством продукции: вопросы теории и практики. М.: Мысль, 1996; ТомилинВ.Н. Управление качеством в условиях перехода к рыночной экономике. Стандарты и качество. 1990. № 10.

20

См.: Атаманчук Г. В. Обеспечение рациональности государственного управления. М., 1990; Общая теория управления, Курс лекций. М., 1994; Теория государственного управления. М., 1997.

21

Холл Р. X. Организации: структуры, процессы, результаты. СПб.: Питер, 2001.

22

Мильнер Б. 3. Теория организации. М., 1998.

23

Смирнов Э. А. Управленческое решение. М.: ИНФРА-М, 2001.

24

Статья «Governance Matters III: Governance Indicators for 1996—2002, May 2003 r., Д. Кауффман, А. Крэй и M. Маштрузи, Глава 2 (http://www.world-bank.org/wbi/governance/pdf/govmatters3.pdf)

25

По материалам Всемирного Банка о WBES (http://info.worldbank. org/governance/wbes/index2.html).

26

По материалам Всемирного Банка по BEEPS (http://info.worldbank. org/governance/beeps/).

27

По материалам пресс-релиза ТИ по ИВК – 2003 (http://transparency.org.ru/CENTER/DOC/CPI/CPI2003PressReleaseRus.doc).

28

По материалам пресс-релиза ТИ по Барометру – 2003 (http:/transparency. org.ru/CENTER/DOC/BAROMETER/Barometer\_2003\_press\_release. doc)

29

По материалам Transparency International по Индексу экономической свободы (http://transparency.org.ra/CENTER/DOC/cm\_hfl.doc).

30

По материалам Transparency International по Индексу непрозрачности 2001 (http://transparency.org.ru/CENTER/DOC/OpacityIndex2001.doc).

31

Более подробно методология оценки институциональной среды государственной службы представлена в исследовании: Manning, Mukherjee and Gokcekus. Public Officials and Their Institutional Environment. World Bank.

32

Обследование 2002—2003 гг. было проведено при поддержке Министерства международного развития Великобритании (DFTD). Последующие обследования в 2004—2005 гг. запланированы в рамках реализации трастового фонда DFID, управляемого Всемирным банком.

33

С результатами опросов можно ознакомиться на веб-сайте московского представительства Всемирного банка (www.worldbank.org.ru).

34

Кодина Е. Готовность №131-Ф3 // Муниципальная власть. 2005. № 6. С. 22.

35

Бабичев И. В., Калантарова Н.Р. Уставы муниципальных образований// Местное право. 2000. № 11—12. С. 4.

36

См.: Бабун Р. В. Организация местного самоуправления: учебное пособие. СПб., 2005. С. 45.

37

Там же. С. 47.

38

См., например: Система муниципального управления: учебник для вузов / Под ред. В. Б. Зотова. СПб., 2005. С. 97.

39

См.: Муниципальное управление: учебное пособие для преподавателя. М.:АНХ, 2005. С. 88.

40

См.: Система муниципального управления: учебник для вузов / Под ред. В. Б. Зотова. СПб., 2005. С. 370.

41

См.: Уваров А. А. О разграничении и оптимизации компетенции муниципальных органов власти // Журнал Российского права. 2002. № 1. С. 43.

See more books in http://www.e-reading-lib.org